



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica

SUELI APARECIDA DE MARCO

**NOVAS ABORDAGENS À PROMOÇÃO DAS PEQUENAS EMPRESAS: UM
ESTUDO DO PROGRAMA SEBRAE DE DESENVOLVIMENTO DE
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS.**

Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências como
parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em
Política Científica e Tecnológica.

Orientador: Prof. Dr. Ruy de Quadros Carvalho

CAMPINAS - SÃO PAULO

Fevereiro de 2003

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IG - UNICAMP

M334n Marco, Sueli Aparecida de
Novas abordagens à promoção das pequenas empresas: um estudo do
programa SEBRAE de desenvolvimento de arranjos produtivos locais /
Sueli Aparecida de Marco.- Campinas,SP.: [s.n.], 2003.

Orientador: Ruy de Quadros Carvalho

Dissertação (mestrado) Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Geociências.

1. Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas.
2. Arranjos Produtivos (Administração Empresas) 3. Distrito Industrial
4. Pequenas e médias empresas – Brasil. I. Carvalho, Ruy de Quadros
- II. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências III.
- Título.

*m.b.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica

SUELI APARECIDA DE MARCO

**NOVAS ABORDAGENS À PROMOÇÃO DAS PEQUENAS EMPRESAS: UM
ESTUDO DO PROGRAMA SEBRAE DE DESENVOLVIMENTO DE
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS.**

Orientador: Prof. Dr. Ruy de Quadros Carvalho

Aprovada em: ____/____/____

EXAMINADORES:

Prof. Dr. Ruy de Quadros Carvalho

Prof. Dr. Leda Gitahy

Prof. Dr. Renato Garcia

_____ **Presidente**

Campinas, de fevereiro de 2003

AGRADECIMENTOS

Várias foram as pessoas que me acompanharam durante a realização desta dissertação, com as quais divido os méritos do trabalho. Em especial, desejo agradecer:

Ao meu orientador Ruy de Quadros Carvalho, pelas orientações, críticas e incentivos ao longo do trabalho.

Aos professores Leda Gitahy e Renato Garcia por terem gentilmente aceito o convite para integrarem a Banca de Defesa da Dissertação de Mestrado.

Aos professores do Departamento de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências, pelos conhecimentos transmitidos ao longo dos anos de realização do Mestrado.

À Profa. Maria Carolina de Souza, pelo incentivo e apoio.

Aos colegas de classe pela amizade e companheirismo.

À equipe administrativa do DPCT pela atenção e apoio.

Aos colegas do Sebrae-SP, Marcelo Dini e José Luis Neves, pelas contribuições.

À família, minha gratidão pelo amor e dedicação e, em especial, ao meu filho Gabriel, pela paciência, compreensão e estímulo durante todo o Mestrado.

SUMÁRIO

<i>INTRODUÇÃO</i>	<i>1</i>
<i>1 CAPÍTULO I - O UNIVERSO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS</i>	<i>6</i>
1.1 As características das micro e pequenas empresas	6
1.2 O problema da classificação das micro, pequenas e médias empresas	13
1.3 A Geração de Emprego pelas Micro, Pequenas e Médias Empresas	17
1.4 A Questão da Mortalidade das MPE	19
1.5 A inserção econômica das pequenas empresas	22
<i>2 CAPÍTULO II - ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS - CLUSTERS</i>	<i>25</i>
2.1 Definição de Cluster	33
2.2 Governança nas Cadeias Produtivas	36
2.3 Distritos Industriais Italianos	41
2.4 Políticas para Cluster	47
<i>3 CAPÍTULO III – A HISTÓRIA DO SEBRAE E DO SEBRAE-SP</i>	<i>66</i>
3.1 Programas, produtos e serviços do Sebrae-SP	74
3.2 A Reestruturação do Sebrae: o Novo Direcionamento Estratégico	85
<i>4 CAPÍTULO IV – PROGRAMA DO SEBRAE DE DESENVOLVIMENTO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS</i>	<i>89</i>
4.1 Estratégias de Atuação do Sebrae no Programa de Arranjos Produtivos Locais	93
4.2 Análise do Programa de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais	104
<i>5 CAPÍTULO V – CONCLUSÕES</i>	<i>114</i>
<i>6 BIBLIOGRAFIA</i>	<i>118</i>

INDICES DAS TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

Tabela 1.1 - Distribuição das empresas brasileiras por porte e setor	11
Tabela 1.2 - Taxas de Mortalidade Acumulada nos Primeiros Anos de Vida, por Porte: Firms Nascidas entre 1996 e 1998 (%).....	20
Tabela 2.1 – Importância dos distritos industriais na Itália.....	42

Quadro 1.1 - Definições de Micro, Pequena, Média e Grande Empresa	16
Quadro 2.1 - Formas de ação conjunta nos clusters.....	29
Quadro 2.2 - Problemas, ações e instrumentos políticos para clusters	56
Quadro 2.3 - Níveis de Agregação de Políticas de Cluster	56
Quadro 3.1 - Eventos importantes na história do Sebrae-SP	71
Quadro 3.2 - Programas do Sebrae-SP de Capacitação Gerencial.....	79
Quadro 3.3 - Programas do Sebrae-SP de Desenvolvimento Tecnológico.....	81
Quadro 3.4 - Programas do Sebrae-SP de Comercialização	82
Quadro 3.5 - Programas de Desenvolvimento Setorial	83
Quadro 3.6 - Programas de Desenvolvimento Local	84
Quadro 4.1 - Ações Propostas no Programa de Arranjos Produtivos do Sebrae	94
Quadro 4.2 - Arranjos Produtivos Selecionados para os Programas Estaduais (até 07/11/02)....	101

Gráfico 1.1- Dinâmica do emprego por tamanho do estabelecimento: 1995 a 2000	18
--	----



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica

**NOVAS ABORDAGENS À PROMOÇÃO DAS PEQUENAS EMPRESAS: UM
ESTUDO DO PROGRAMA SEBRAE DE DESENVOLVIMENTO DE
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS.**

RESUMO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Sueli Aparecida de Marco

O reconhecimento da importância e do papel das pequenas empresas no desenvolvimento econômico variou muito ao longo do século 20. A partir da década de 70, o interesse por essas empresas vem crescendo e, principalmente nas últimas duas décadas, as micro, pequenas e médias empresas se tornaram um dos principais alvos das políticas voltadas para o crescimento e a geração de empregos nos países em desenvolvimento. As experiências bem sucedidas de cooperação entre pequenas e médias empresas ocorridas nos distritos industriais italianos e nos *clusters*, encontrados tanto em países desenvolvidos e em desenvolvimento, chamaram a atenção para o fato que as pequenas empresas, que individualmente são atores econômicos fracos, podem alcançar um nível mais alto de competitividade se inseridas em um ambiente local que favoreça o desenvolvimento coletivo, baseado no aproveitamento das complementaridades, na realização de atividades conjuntas, no compartilhamento de bens coletivos e na estabilidade institucional.

Esta dissertação apresenta e analisa a proposta do programa de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais do Sebrae, a partir do resgate de algumas discussões apresentadas pela literatura especializada sobre pequenas empresas e desenvolvimento de *clusters*, abordando, entre outras coisas, a problemática das micro e pequenas empresas, sua heterogeneidade e suas possíveis inserções na estrutura produtiva, suas dificuldades para sobrevivência e evolução, bem como as vantagens trazidas pela inserção das mesmas em arranjos produtivos e cadeias de valor, com destaque para as questões relacionadas ao papel das políticas e programas voltados para o apoio e o desenvolvimento dessas formas de organização.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica

**NEW APPROACHES FOR THE PROMOTION OF SMALL ENTERPRISES: A
STUDY OF THE SEBRAE PROGRAMME FOR THE DEVELOPMENT
OF LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENTS**

ABSTRACT

MASTER DISSERTATION

Sueli Aparecida de Marco

The recognition of the importance of small firms in economic development changed substantially throughout the 20th century. From the seventies, the interest on these companies has increased. In the past two decades, micro, small and medium sized enterprises (SME) have become one of the main targets of policies aimed at economic growth and employment generation in developing countries.

The successful experiences of cooperation between SME in Italian industrial districts and the experience of *clusters* in advanced countries and also in developing countries, have called the attention to the fact that small enterprises, which are individually weak economical actors, can be more competitive if inserted in a local environment which favors collective development, based on complementarities, joint action, sharing of collective goods and in institutional stability.

This dissertation presents and analyses the SEBRAE programme for the development of local productive arrangements, using some arguments presented in the literature on small enterprises and *clusters* development. It also discusses the problematic of the micro and small enterprises, its heterogeneity and its possible insertion in the productive structure, as well as the advantages of *clustering* and insertion in global value chains, pointing out the questions related to policies and programmes directed to the support and development of these organizational forms.

INTRODUÇÃO

Ao longo do século 20, o reconhecimento da importância e do papel das pequenas empresas no desenvolvimento econômico variou muito. A partir da década de 70, o interesse por essas empresas vem crescendo e, principalmente nas últimas duas décadas, as micro, pequenas e médias empresas (MPME) se tornaram um dos principais alvos das políticas voltadas para o crescimento e a geração de empregos nos países em desenvolvimento. Nos anos 90 o potencial competitivo dessas empresas passou a ser reconhecido. As experiências bem sucedidas de cooperação entre pequenas e médias empresas (PME) ocorridas nos distritos industriais italianos e nos *clusters* (aglomerados), encontrados tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, têm mostrado que as pequenas empresas, que individualmente são atores econômicos fracos, podem alcançar um nível mais alto de competitividade, se inseridas em um ambiente local que possibilite complementaridades, atividades conjuntas, utilização de bens coletivos e estabilidade institucional (Humphrey e Schmitz, 1996)

Para Altenburg e Meyer-Stamer (1999), o termo *cluster*, num sentido amplo, apenas representa uma concentração local de certas atividades econômicas mas, o que faz com que eles

atraíam a atenção são as oportunidades de "eficiência coletiva" originadas das economias externas positivas, dos baixos custos de transação¹ e da ação conjunta.

A aglomeração geográfica, gerando externalidades positivas, como a criação de um mercado de trabalho e a redução nos custos de transação, já havia sido apontada por Marshall, no final do século 19, ao discorrer sobre os distritos industriais, freqüentes na Inglaterra, em setores como o têxtil, cujas empresas se localizavam geograficamente próximas, na periferia dos centros produtores (Marshall, 1920). Entretanto, a essas externalidades incidentais pode-se adicionar outras, advindas da cooperação e da ação conjunta entre empresas, propiciando, por exemplo, o aumento do poder de compra junto aos fornecedores, o desenvolvimento de infraestrutura tecnológica comum e uma maior especialização. Os autores modernos associam esses efeitos à eficiência coletiva.

Também ganhou relevância nos últimos anos a discussão sobre as formas e instrumentos de promoção da inserção das micro e pequenas empresas (MPE) nos *clusters* ou aglomerações produtivas². Entretanto, não existe uma unanimidade quanto ao efeito das políticas sobre os *clusters*, uma vez que é muito difícil estabelecer uma relação causal entre elas e o sucesso dos mesmos (Humphrey, Schmitz, 1996).

O Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresas) é a principal instituição de apoio às empresas de micro e pequeno porte no Brasil, sendo responsável pelo desenvolvimento e implantação de programas visando à promoção da capacitação gerencial e tecnológica das mesmas, bem como o seu acesso aos mercados nacionais e internacionais. Tem também um papel ativo na promoção de políticas de apoio a essas empresas. É um serviço social autônomo que, embora atuando em sintonia com o setor público, não faz parte da estrutura pública federal. Os recursos são provenientes, principalmente, da contribuição compulsória de 0,3 % da folha salarial das empresas do setor formal. Essa receita é distribuída aos Sebrae Estaduais

¹ Os custos de transação são as ineficiências que surgem na interface das atividades nos processos de produção e distribuição, como por exemplo, os custos ligados às tarefas de planejamento, administração e contratação, das atividades de acompanhamento dos resultados para assegurar que não ocorram perdas devido à corrupção ou oportunismo (Williamson, 1975 apud Albu, 1997). No caso das pequenas empresas inseridas em um *cluster*, estas teriam vantagens em relação às empresas isoladas geograficamente, em termos, por exemplo, de redução dos custos de comunicação, transporte e distribuição, uma vez que outros elementos da cadeia produtiva, como fornecedores de insumo, prestadores de serviços técnicos, etc. acabam se instalando no mesmo território.

² Os termos *cluster*, aglomerações produtivas e arranjos produtivos estão sendo utilizados como sinônimo ao longo da dissertação

com base nos critérios de população e arrecadação do INSS, o que fez, por exemplo, com que na proposta orçamentária para 2001 o Estado de São Paulo recebesse cerca de 22% dos recursos totais, Minas Gerais ficou em segundo lugar, com 8,2% e o Rio de Janeiro em terceiro, com 7,8% (Bonelli, 2001). Por sua vez, o Sebrae Nacional tem um papel mais normativo e de orientação para as ações dos Sebrae estaduais, definindo as prioridades anuais para atuação. Também propõe, e banca financeiramente, a realização de projetos e programas, aos quais os Estados têm a possibilidade de aderir ou não, em função das prioridades locais.

Historicamente, o forte das ações da entidade tem sido a capacitação da empresa individual ou do empreendedor, sendo que nos últimos anos foram criados, ou fortalecidos, os programas voltados para o desenvolvimento de consórcios de exportação, cooperativas, cadeias produtivas agroindustriais, redes empresariais e para a promoção do desenvolvimento local, principalmente de regiões com baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

Embora o Sebrae venha já atuando em diversos arranjos produtivos como os de Franca, Jaú, Limeira e Votuporanga, só para citar alguns do Estado de São Paulo, não havia um programa específico da entidade voltado para o desenvolvimento de arranjos produtivos. Em 2002, o Sebrae Nacional definiu como uma das sete prioridades da instituição para 2002-2003 a de "Desenvolver Arranjos Produtivos em todo o País", tendo como objetivo "identificar e apoiar o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais em todo o país, articulando de forma convergente as estratégias de desenvolvimento setorial e de desenvolvimento local integrado e sustentável em torno deles"³.

Levando-se em consideração o papel do Sebrae no apoio às MPE no Brasil e as novas tendências, apontadas pela literatura especializada, de que a aglomeração das empresas, e o aproveitamento das sinergias geradas por suas interações, melhoram suas chances de sobrevivência e crescimento, constituindo-se em importante fonte de vantagem competitiva, parece-nos importante e oportuno analisar em que medida essas novas formas de organização coletiva de micro e pequenas empresas estão sendo percebidas e refletidas nos programas e ações da entidade. Por isso, o presente trabalho tem por objetivo apresentar e analisar a proposta do programa de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais do Sebrae. Como é um programa

³ Definido no documento interno: Plano Integrado para a Implementação das Prioridades Sebrae. Aprovado pela Diretoria do Sebrae Nacional em 10 de junho de 2002. Disponível na internet em www.reinvencao.sebrae.com.br.

muito recente, lançado em meados de 2002, a análise será feita a partir do seu Termo de Referência, à luz da discussão apresentada pela literatura especializada sobre pequenas empresas e políticas para o desenvolvimento de *clusters*.

Dessa forma, a partir das críticas colocadas por Enrigh (2001), relativas à legitimidade e a natureza dos "programas de *cluster*", devido à participação de somente uma pequena parte das empresas, à falta de identificação clara das falhas de mercado que se pretende eliminar, à aplicação das políticas como uma "receita de bolo" e a seleção "pouco científica" dos *clusters* que são trabalhados, procuramos analisar a flexibilidade do programa e o equilíbrio entre não se ter um programa muito estruturado e o risco de um programa "muito solto", com apenas orientações gerais. Também foi analisado o processo de seleção dos arranjos estaduais, onde o programa será inicialmente aplicado. No tocante ao desenvolvimento da governança nos arranjos, levantamos a questão do papel que as Unidades estaduais do Sebrae irão desempenhar, isto é, a sua inserção como um dos atores no arranjo ou apenas como articulador e coordenador do programa.

Outra questão analisada diz respeito ao risco da adoção de um conceito muito aberto de *cluster*, como colocado por Nauwelaers (2001), como uma alternativa para a execução da diretriz orçamentária que, em 2003, destina 10% do orçamento operacional para a aplicação em ações voltadas para o desenvolvimento de arranjos produtivos e, não necessariamente, apenas naqueles selecionados inicialmente em cada Estado. Entre outras coisas, também foi discutida a proposta de ações para 2003.

Procuramos estruturar a dissertação no sentido de, inicialmente, termos uma visão macro sobre a questão das micros e pequenas empresa no Brasil e no exterior, suas especificidades e dificuldades. Por isso, no capítulo 1 temos uma caracterização do seu universo, em que se procurou identificar a problemática dessas empresas, sua heterogeneidade, suas vulnerabilidades e dificuldades para sobrevivência e evolução, sua inserção produtiva e contribuição para a geração de empregos. Discute-se também a questão da classificação do porte das mesmas, assim como, os seus altos índices de mortalidade.

Em seguida, no capítulo 2, a partir da análise da literatura nacional e internacional, procuramos resgatar a discussão sobre os *clusters* e os distritos industriais italianos, sobre o papel da cooperação para o fortalecimento das micro e pequenas empresas, sobre a importância dos *clusters* para que as mesmas superem as limitações impostas pelo seu tamanho, assim como sobre

o papel da governança nas cadeias produtivas e da eficiência coletiva para o sucesso dos *clusters*. No capítulo também é destacada a questão das "políticas de *cluster*" como instrumentos para valorizar e promover a cooperação sistemática entre os agentes econômicos e as empresas.

Achamos também importante situar a evolução do Sebrae, de seus programas e de suas prioridades, antes de entrarmos na apresentação e análise do programa de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais. Por isso, no capítulo 3 procuramos resgatar da história do Sebrae e do Sebrae-SP, desde a sua criação em 1972, com o nome de Cebrae (Centro Brasileiro de Apoio Gerencial à Pequena e Média Empresa), até o seu processo de reestruturação, iniciado em 1999 e que se estende até esta data. Apesar das características próprias das unidades estaduais do Sebrae, estamos utilizando as experiências do Sebrae-SP para exemplificar a evolução dos produtos e programas da entidade.

No capítulo 4 é apresentada e analisada a proposta do Programa de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais do Sebrae, iniciado em 2002, e que deve atingir todos os Estados brasileiros em 2003. Como a implantação do programa se encontra ainda em um estágio bastante inicial, nossa análise foi baseada no Termo de Referência do mesmo. Finalmente, no capítulo 5 são apresentadas as conclusões do trabalho.

CAPÍTULO I - O UNIVERSO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Apesar de não ter a intenção de propor um debate mais aprofundado, a inclusão deste capítulo nos pareceu importante para caracterizar, entre outras coisas, as especificidades dessas empresas e as dificuldades encontradas para sobrevivência e evolução sustentável das mesmas. Essas informações também são importantes para se ter uma dimensão mais clara do papel a ser desempenhado pelo Sebrae no apoio a essas empresas.

Procuramos destacar os pontos que nos pareceram mais relevantes para se compreender o que representa esse universo de milhões de empresas. Por isso, discutiremos as características das micro e pequenas empresas e as dificuldades de classificação quanto ao tamanho das mesmas, assim como a sua contribuição para a geração de emprego e renda e os seus altos índices de mortalidade. Também será abordada a questão da sua inserção na economia e, apenas para um balizamento, sem a pretensão de sermos exaustivos, procuramos também comparar os indicadores do Brasil com os de alguns países desenvolvidos.

1.1 As características das micro e pequenas empresas

No século 20, variou muito o reconhecimento da importância e do papel das pequenas empresas no desenvolvimento econômico, sendo que, por muito tempo, permaneceram relegadas a um papel marginal na economia, por considerar-se que apresentavam reduzida capacidade de sobrevivência e de alavancagem do desenvolvimento de um país. A partir da década de 70, a crise do modelo fordista de produção em massa – sustentado pelo domínio das grandes empresas verticalmente integradas e produzindo bens padronizados – e a mudança tecnológica trazida pela

difusão da microeletrônica abriram novos espaços para a reestruturação da organização da produção, a diversificação da linha de produtos e a sua fabricação em pequenos lotes, levando a desdobramentos de caráter econômico, social e político, tais como, as alterações na natureza das relações intra e interfirmas, a desintegração vertical e alteração no tamanho das plantas industriais, as mudanças nas estratégias competitivas, o surgimento de novos ramos industriais e novas qualificações, as alterações no perfil da demanda, etc. A interação das "flexibilidades" internas e externas às empresas, associada à incorporação da automação flexível, pôde flexibilizar o modelo da produção em massa, abrindo novos espaços para as pequenas empresas despontarem como alternativas de desenvolvimento, devido às suas possibilidades de maior especialização, flexibilidade, economia de escopo e estrutura menos hierárquica (Souza, 1995).

A interpretação mais difundida desse modelo é a da "especialização flexível" de Piore e Sabel (1984) que, apesar das críticas, não pode deixar de ser mencionado ao se falar sobre a inserção das pequenas empresas, ocorridas a partir da década de 70. Em seu modelo, os autores incluem os distritos industriais italianos, como exemplos de redes independentes de PME, e as firmas-redes no Japão, como exemplos de PME articuladas com grandes empresas, em uma função de complementaridade. Piore e Sabel entendem essas duas formas de organização como uma alternativa ao modelo de produção em massa. Isso é claro em relação aos distritos industriais, onde a flexibilidade pode ser associada ao rompimento com o fordismo, mas torna-se alvo de críticas em relação ao modelo japonês, uma vez que ele convive perfeitamente com o fordismo na fabricação de componentes específicos, indicando uma modalidade diferente de flexibilidade (Souza, 1995). Ainda segundo a autora, esse é um dos pontos mais criticados de Piore e Sabel, isto é, a produção em massa e a “produção flexível” baseada em pequenas empresas não poderiam ser vistas como formas alternativas de organização da produção, uma vez que elas coexistem e cada uma pode ser mais adequada em determinadas situações, não se justificando eleger uma delas como “a forma” de organizar a produção.

Também, as várias tendências, que se intensificaram a partir da década de 80, inclusive no Brasil, têm evidenciado a possibilidade de novas formas de atuação para as pequenas empresas. Entre essas tendências podemos citar o processo de globalização, a expansão da subcontratação, a expansão do setor de serviços, o desenvolvimento da chamada "nova economia", o surgimento de *clusters* bem sucedidos em países desenvolvidos e em desenvolvimento, e a intensificação das interações entre grandes empresas e pequenas e médias, através das cadeias de valor.

A globalização da economia tem se caracterizado pela diminuição das barreiras ao comércio e a formação de blocos regionais, pela maior intensidade no uso das informações e dos conhecimentos, pelas fusões e alianças entre as empresas, em busca de maior competitividade, e pelo deslocamento em direção às atividades orientadas para o setor de serviços (OCDE, 2000a). Também implicou em um maior grau de interdependência entre o sistema de produção e o de comercialização, bem como na interligação das atividades econômicas das empresas em cadeias produtivas, freqüentemente ultrapassando as fronteiras nacionais (Humphrey e Schmitz, 2000).

A crescente abertura dos mercados e o aumento da concorrência no comércio mundial têm obrigado as grandes empresas a reduzirem drasticamente os seus custos de produção, para continuarem competitivas. Com isto, elas passaram a promover o enxugamento de suas linhas de produção e a terceirizar as atividades internas, não relacionadas às atividades fins. Criaram, assim, novas demandas por produtos e serviços, abrindo oportunidades para que empresas de menor porte, muitas vezes criadas por empregados dispensados da própria empresa, se estabelecessem como prestadoras de serviços ou subcontratadas, para realizarem partes do processo de produção. Com a prática da terceirização de produtos e serviços, a empresa elege as competências essenciais que deseja manter e transfere a produção de outros bens e serviços para empresas contratadas.

Segundo Souza (1995) a subcontratação pode ser de economia (o objetivo é a redução de custos), de capacidade (visa atender a uma sobrecarga de demanda ou a um incidente técnico) e de especialização. No caso da subcontratação de especialização, a empresa contratante recorre a um especialista, que pode ser outra empresa ou uma pessoa, que dispõe dos conhecimentos e equipamentos adequados às suas necessidades. Ao tomar a decisão de "mandar fazer fora da empresa", por terceiros, parte das atividades, a empresa ganha em especialização e pode concentrar investimentos em áreas ou produtos mais estratégicos. Ainda segundo a autora, com exceção da subcontratação de especialização, em que as competências técnicas constituem a vantagem competitiva, com freqüência, as relações entre grande e pequena empresa são desiguais e as empresas subcontratadas ocupam uma posição economicamente frágil e, em grande medida, sua independência é ilusória, face à situação de barganha com poucas e grandes empresas, para as quais elas são apenas parceiros pequenos.

Outra tendência, acentuada nos últimos anos, foi a expansão do setor de serviços, com o surgimento de novas áreas de exploração econômica em setores como turismo, diversões, entregas de pequenas encomendas (sistema de moto-boys), etc., também criando oportunidades para o desenvolvimento de empresas de pequeno porte. Além disso, o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação, envolvendo as áreas de micro-informática, telecomunicações, transmissão eletrônica de dados, Internet, entre outras, tem criado oportunidades para o surgimento de micro e pequenas empresas fornecedoras de serviços e produtos, com aplicação intensiva de tecnologia, o que seria impensável no modelo econômico anterior.

No Brasil, os dados do IBGE (2001) indicam que existem cerca de 3,5 milhões de empresas, sendo 98% delas de micro e pequeno porte⁴. Elas empregam cerca de 35 milhões de pessoas, o que significa 59% do total de pessoas ocupadas formalmente, incluindo no cálculo os que trabalham por "conta própria", possuem o seu próprio negócio, mas não têm empregados⁵. Entretanto, segundo o Sebrae, as micro e pequenas empresas respondem por apenas 20% do PIB, devido principalmente aos seus índices de produtividade, muito inferiores aos das médias e grandes empresas, e ao fato da maior parte delas se encontrar nos setores de comércio e de serviços pessoais, onde é baixa a agregação de valor.

Esse "universo das pequenas empresas" é caracterizado por uma grande heterogeneidade. Engloba empresas que, em um extremo, produzem bens e serviços dos mais tradicionais, intensivos em mão-de-obra, que em geral é de baixa qualificação e alta rotatividade, têm pequena capacidade inovadora e apresentam altas taxas de mortalidade, uma vez que a sua

⁴ Empresas com até 49 empregados no comércio e serviços e até 99 na indústria.

⁵ O predomínio numérico das pequenas empresas é uma constante. Segundo a OCDE (2000), as pequenas e médias empresas representam mais de 95% das empresas nos países membros, sendo responsáveis por 60-70% dos empregos na maioria dos países. Nos setores não primários (exclui a agricultura, caça e pesca) da Europa-19 (inclui os países da União Européia, Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça) o número de empresas é superior a 20 milhões, empregando cerca de 122 milhões de pessoas; as micro, pequenas e médias empresas (com até 250 empregados) representam 99,8% do total de empresas e respondem por 66% dos empregos, sendo que apenas as micro empresas contribuem com 34% (EC, 2002).

Nos EUA as empresas com menos de 500 empregados representam 99% e, da mesma forma, no Japão as com menos de 300 funcionários também são quase 99% do total de empresas do país (OCDE, 2000). No Reino Unido, 99% das empresas têm menos de 50 empregados e no Canadá 94% têm menos de 20 funcionários. Também em países como a Dinamarca, França, Irlanda e Nova Zelândia as micro empresas, com menos de 10 empregados, representam 90% do total de empresas (OCDE, 2000).

Na América Latina, as PME na Argentina representavam 99% das empresas, empregando 70% da força de trabalho do país; no Paraguai e Uruguai elas respondem por 60% e 50% do PIB, respectivamente (Albaladejo, 2001).

competitividade está baseada na reprodução do padrão de baixa qualificação, baixo salário e benefícios sociais e baixa produtividade. Em outro extremo, encontramos empresas altamente flexíveis, inovadoras e independentes, empregando uma mão-de-obra qualificada, polivalente e bem remunerada, utilizando novas tecnologias e adotando modernas técnicas de gestão, altamente flexíveis e inovadoras. Como em geral se dedicam a atividades que exigem muito mais conhecimento do que investimentos em máquinas e equipamentos, têm a sua vantagem competitiva derivada do capital humano e da tecnologia. (Souza, 1995, Lemos, 2001). Entretanto, está longe de existir um equilíbrio entre esses dois extremos, e o número de micro e pequenas empresas em setores tradicionais é muito superior ao de empresas em setores mais tecnológicos.

Segundo Cândido (2001), a maioria dos autores que aborda a questão das PME considera que, apesar do caráter heterogêneo e diferenciado, elas apresentam muitas características comuns, estando a diferença na intensidade com que elas são vivenciadas pelas empresas. Entre elas, o autor cita a gestão centralizada, que na maioria das vezes é exercida pelo próprio empreendedor; a estrutura leve, sem complexidade, existindo, na maioria das vezes, pouca divisão de tarefas; o contato pessoal estreito entre direção, funcionários, fornecedores e clientes, facilitado pelo tamanho da empresa e pela pouca formalidade existente; o uso acentuado de mão-de-obra familiar, o que muitas vezes ocasiona problemas de sucessão na empresa; a ausência de planejamento, principalmente a longo prazo; o pequeno poder de barganha nas negociações entre comprador e vendedor; e os poucos recursos disponíveis.

Outra característica das micro e pequenas empresas é a sua vulnerabilidade face a um amplo conjunto de fatores financeiros (capital inicial próprio insuficiente, capacidade de autofinanciamento limitada, baixa rentabilidade financeira, pequena capacidade de geração de recursos, receitas irregulares, crise de liquidez, dificuldade de capitalização e de acesso a financiamento) e organizacionais (dificuldade de avaliação da demanda e do mercado potencial, falta de experiência para organizar a produção, falta de credibilidade do empresário, dificuldade em comunicar ou distribuir as tarefas, dificuldade em encontrar funcionários com as qualificações necessárias ou perda de funcionários importantes, impacto de eventos conjunturais negativos, como crise cambial ou setorial e falta de experiência para a comercialização) (Bizaguet, 1991 apud IEL, 2001).

Também a predominância das micro e pequenas empresas em alguns setores, de baixa tecnologia e poucas barreiras à entrada, é um padrão que se repete, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento. Nos países da OCDE elas são maioria em setores como o da construção, comércio varejista e atacadista, hotéis e restaurantes., tendo também uma importante participação em outros segmentos de serviço, como os de informática, ensaios técnicos, *marketing*, organização de empresas e desenvolvimento de recursos humanos, estando o crescimento nesses setores ligado ao desenvolvimento das tecnologias de informação, que lhes permitiram conquistar esses nichos de mercado. Nos setores de manufatura a presença das PME também é significativa entre os países da OCDE, como por exemplo, no caso da Suécia onde representam 98,5% das empresas de manufatura, 95% em Portugal e 92% na Coreia (OCDE, 2000). No Brasil as micro e pequenas empresas representam 98,2% das indústrias do país, como pode ser visto na tabela abaixo.

Tabela 1.1 - Distribuição das empresas brasileiras por porte e setor

Setor de Atividade	Composição	Porte da Empresa						Total
		MPE		Média Empresa		Grande Empresa		
		%	Nº	%	Nº	%	Nº	
Indústria	14,4	505.991	98,2	7.826	1,5	1.601	0,3	515.418
Comércio	50,4	1.801.159	99,6	4.279	0,2	2.764	0,2	1.808.202
Serviço ⁶	35,3	1.241.782	98,1	9.634	0,8	13.885	1,1	1.265.301
Total	100	3.548.932	98,8	21.739	0,6	18.250	0,5	3.588.921

Fonte: Sachs (2002)

No caso do Estado de São Paulo, uma pesquisa realizada pelo Sebrae-SP (2001b) identificou uma forte predominância de micro e pequenas empresas nos setores de comércio e serviços, sendo que, em 2000, o número de empresas nesses setores era cerca de duas vezes e meia maior que a soma das empresas na indústria e na agropecuária. As três principais atividades, com maior número de estabelecimentos, em cada um dos setores são:

⁶ Estão incluídas todas as empresas que atuam no setor de serviços, sem distinção para aquelas que prestam serviços para outras empresas, daí o grande número micro e pequenas empresas nessa atividade.

comércio: minimercados (8,7%), varejo de confecção (8,7%) e varejo de material de construção (6,1%);

serviço: serviços de assessoria às empresas (27,6%), alojamento e alimentação (22,2%) e saúde e serviços sociais (10,9%);

indústria: construção civil (26,5%), confecções (11,9%) e alimentos e bebidas (7,7%)

agropecuária: pecuária (40,7%), milho (25,5%) e laranja (15,3%).

Esses dados mostram claramente a inserção das micro e pequenas empresas em setores específicos, tradicionais, em geral de baixa tecnologia e intensivos em mão-de-obra, onde as barreiras à entrada e à permanência são muito menores, uma vez que a tecnologia é de fácil acesso e a necessidade de capital é relativamente baixa.

Para Souza (1995), a diversidade existente entre as micro, pequenas e médias empresas não permite tratá-las como algo uniforme, seja em relação às condições que determinam a sua sobrevivência e evolução, seja no âmbito de políticas de apoio e promoção, que se sustentam apenas em justificativas do tipo "small is beautiful". Daí a importância de se questionar o sentido econômico e social da aplicação de recursos públicos na proteção dessas empresas, a partir de uma análise prévia que também leve em consideração o custo social e as perspectivas de retorno dessas aplicações, para que não se esteja apenas adiando o desaparecimento inevitável dessas empresas.

Por sua vez, para Nauwelaers (2001), o interesse crescente no papel dos territórios e das pequenas empresas no desenvolvimento econômico tem, de certa forma, resgatado o argumento do "small is beautiful", não na sua forma tradicional, focado nos fatores de flexibilidade, como argumentavam Piore e Sabel (1984), mas complementado pelo conceito de rede e *cluster*, de que ser pequena e flexível não é suficiente se a empresa permanecer isolada, uma vez que o sucesso depende da sua capacidade de estabelecer ligações com fontes de conhecimento dentro e fora do ambiente onde está inserida.

Entretanto, são divergentes as opiniões sobre as vantagens e desvantagens das ações do governo direcionadas para o apoio às pequenas empresas, principalmente quando elas são vistas como unidades isoladas, pois, apenas a concessão de financiamento, isenção de impostos e de obrigações sociais não garantem ganhos de resultado econômico e de competitividade para essas empresas (Sengenber e Loveman, 1990 apud Souza, 1995).

1.2 O problema da classificação das micro, pequenas e médias empresas

Também em virtude do elevado grau de heterogeneidade, não existe um consenso sobre um padrão e os critérios para classificar essas empresas, variando muito a definição de categorias para enquadrá-las (Lemos, 2001, Puga, 2000). Além disso, a maioria das definições de tipos de empresa, nos diversos países, não foi feita apenas por razões fiscais, sendo também os elementos de base para a elaboração de políticas públicas de tratamento diferenciado para as empresas, uma vez que permite identificar aquelas elegíveis para receber diferentes tipos de benefícios oferecidos pelos governos, como por exemplo, a participação em programas de subcontratação, fornecimento de produtos e serviços a organizações governamentais, incentivos à exportação, etc. Com isso, dependendo de variáveis como o nível de desenvolvimento do país, tamanho e força dos setores industriais e comerciais, problemas específicos enfrentados pelas empresas e prioridades governamentais de promoção do desenvolvimento, encontramos diferentes critérios, e uma empresa considerada pequena em um país pode ser classificada como média em outro, o que muitas vezes dificulta as comparações internacionais entre empresas e países. (ITC, 2000).

Inclusive, dentro de um mesmo país, como é o caso do Brasil, podemos encontrar instituições interessadas em alguns tipos de empresa, ou com objetivos específicos de apoio, utilizando diferentes definições para fins de financiamento, exportação, apoio, etc., como o que ocorre, por exemplo, com o BNDES

Os Estados Unidos, através da publicação do Small Business Act , em 1953, foi o primeiro país a ter uma definição legal para as pequenas empresas. Entretanto, a existência de programas de apoio a essas empresas é bem anterior, remonta à Grande Depressão dos anos 30, quando, dentro de uma lógica de incentivos para a recuperação econômica do país, foram criadas instituições para apoiá-las ou estudar projetos de financiamento a elas dirigidos (Lima, 2001).

No entanto, apesar dessas diferenças, na maioria dos países são adotados três indicadores, utilizados individualmente ou em conjunto, que são: o número de empregados (critério mais amplamente utilizado), o volume de produção ou faturamento anual e o nível de investimento em capital ou ativos (ITC, 2000).

Por outro lado, hoje já se observa em alguns blocos de países, como no caso da União Européia e do Mercosul, uma tendência de utilização de critérios comuns para a classificação das

empresas por porte (Lemos, 2001). No caso da União Européia são consideradas como microempresas aquelas com menos de 10 trabalhadores, sendo que, constituem um caso especial, dentro desta classe, as empresas sem funcionários, que apenas remuneram o trabalhador por conta própria e, eventualmente, os trabalhadores familiares não remunerados. As pequenas empresas empregam entre 10 e 49 trabalhadores e as médias, entre 50 e 249 trabalhadores (Comissão Européia, 2000a). Também são utilizados critérios de faturamento anual para a classificação das empresas que, no caso das pequenas não pode exceder 7 milhões de Euros e das médias deve ser inferior a 40 milhões de Euros (OCDE, 2000).

Além disso, a União Européia adota alguns critérios de independência que as pequenas e médias empresas devem obedecer. Não podem ser propriedade, em 25% ou mais, do capital ou dos direitos de voto de uma empresa ou, conjuntamente, de várias empresas que não se enquadram na definição de PME. O limite do critério de independência pode ser excedido nos casos onde, a empresa é propriedade de sociedades públicas de investimento, sociedades de capital de risco ou investidores institucionais, desde que estes últimos não exerçam, a título individual ou conjuntamente, qualquer controle sobre a empresa e também se o capital se encontrar disperso, de maneira que não seja possível determinar quem o detém, e se a empresa declarar que pode legitimamente presumir que não é propriedade, em 25% ou mais, de uma empresa ou, conjuntamente, de várias empresas que não se enquadrem na definição de pequena e média empresa⁷.

Para a OCDE as pequenas e médias empresas são firmas independentes (as subsidiárias não são incluídas), cujos limites máximos de números de empregados podem variar entre os países membros. O limite superior para as médias empresas, em geral, é de 250 empregados, mas pode chegar até 500 como no caso dos Estados Unidos (OCDE, 2000).

No Brasil, a classificação das empresas por porte também varia, sendo que, a utilizada mais amplamente baseia-se no número de empregados por empresa. Entretanto, algumas entidades ou autores utilizam outras classificações, a partir de indicadores baseados no faturamento das empresas, uma vez que o número de empregados pode, por vezes, mascarar o tamanho das mesmas, principalmente com a introdução cada vez mais intensa de novas tecnologias e a crescente terceirização das atividades (Puga, 2000).

⁷ Recomendação da Comissão 96/280/CE, de 3 de Abril de 1996

O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) alterou, partir de setembro de 2002, os limites da receita operacional bruta para micro, pequenas, médias e grandes empresas para até R\$ 1,2 milhão por ano para as micro empresas, R\$ 10,5 milhões para as pequenas, R\$ 60 milhões para as médias e acima de R\$ 60 milhões para as grandes. A classificação do BNDES é adotada em comum acordo com organismos internacionais de fomento, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e, ao estabelecer limites maiores, mais empresas são classificadas como micro e pequenas, dando-lhes a possibilidade de ter condições privilegiadas para obter financiamentos, entre elas o uso do Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC), conhecido como Fundo de Aval, que tem a finalidade de garantir parte dos riscos nos financiamentos aos micro e pequenos empresários e às médias empresas exportadoras. Esses limites são bem superiores aos estabelecidos pelo Estatuto da Micro e Pequena Empresa, pelo qual as microempresas são aquelas com receita de até R\$ 244 mil e as pequenas ficam entre esse valor e R\$ 1,2 milhão. No Quadro 1.1 são mostradas, a título ilustrativo, as definições adotadas no Brasil e em alguns blocos econômicos.

Quadro 1.1 - Definições de Micro, Pequena, Média e Grande Empresa

Base de definição	Setor	Segundo a receita operacional bruta anual – R\$			Segundo o número de empregados			
		MICRO até	PEQUENA acima de \$ – até \$	MÉDIA acima de \$ – até \$	MICRO até	PEQUENA até	MÉDIA até	GRANDE Mais de
Lei do SIMPLES de 05/12/1996 alterada pela Lei 9.732/1998	-	R\$ 120 mil	R\$ 120 mil - 1,2 milhões	-	-	-	-	-
Lei 10086 do SIMPLES Paulista de 19/11/98 alterada pela Lei 11270, 29.11.02	-	R\$ 150 mil	R\$ 150 mil - 1,2 milhões	-	-	-	-	-
Estatuto das Micro e Pequenas Empresas - Lei 9.841/ 1999	-	R\$ 244 mil	R\$ 244 mil - R\$ 1,2 milhões	-	-	-	-	-
Exportação – Portaria nº 176, de 1/10/2002, do MDIC alterando Decreto nº 3.113, de 6/7/1999	-	R\$ 1,2 milhões	R\$ 1,2 - 10, 5 milhões	R\$ 10,5 - 60 milhões	-	-	-	-
Receita Federal (receita bruta anual)	-	R\$ 120 mil	R\$ 120 mil - 1,2 milhões	R\$ 1,2 - 24 milhões	-	-	-	-
BNDES (receita bruta anual)	-	R\$ 1,2 milhões	R\$ 1,2 - 10,5 milhões	R\$ 10,5 - 60 milhões	-	-	-	-
IBGE/ SEBRAE	Indústria	-	-	-	0 a 19	20 a 99	100 a 499	499
	Comércio / Serviço	-	-	-	0 a 9	10 a 49	50 a 99	99
MERCOSUL Resolução 59/1998	Indústria	US\$ 400 mil	US\$ 400 mil - 3, 5 milhões	US\$ 3,5 - 20 milhões	1 a 10	11 a 40	41 a 200	-
	Comércio / Serviço	US\$ 200 mil	US\$ 200 mil - 1, 5 milhões	US\$ 1,5 - 7 milhões	1 a 5	6 a 30	31 a 80	-
União Européia	-	-	até 7 milhões de Euros	7 - 40 milhões de Euros	0 a 9	10 a 49	50 a 249	249
Estados Unidos	-	-	-	-	-	-	-	500

1.3 A Geração de Emprego pelas Micro, Pequenas e Médias Empresas

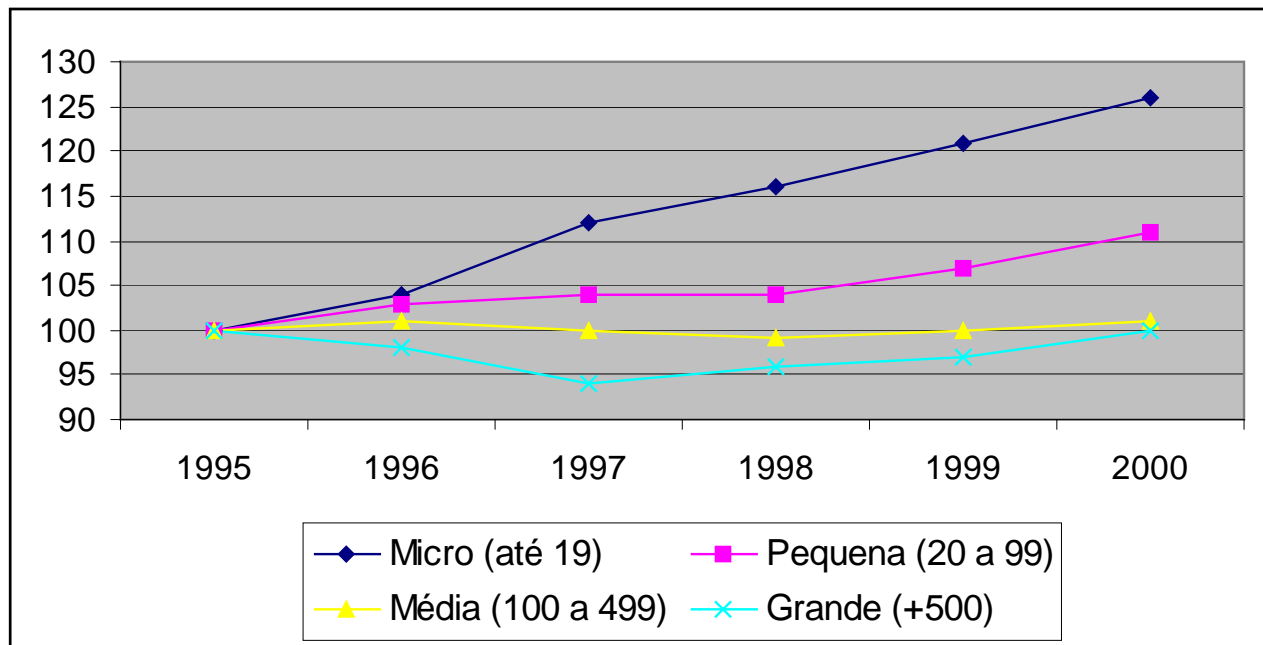
As micro, pequenas e médias empresas são grandes geradoras de emprego, sendo responsáveis por cerca da metade do total de empregos nos países da OCDE, apesar desse número ser bastante variável entre países e setores. No caso da União Européia, as firmas menores contribuem com dois terços do total de empregos; nos Estados Unidos representam cerca da metade dos empregos na área privada, enquanto que no Japão, excluindo as indústrias primárias, 78% dos empregos são gerados pelas pequenas empresas. Eles estão principalmente na construção civil, comércio varejista e atacadista, hotéis e restaurante, comunicação e serviços empresariais. No setor de manufatura, essas empresas representam pelo menos 50% dos empregos nos países da OCDE, sendo que na Itália esse número sobe para 71%. Nos Estados Unidos respondem por 38% do emprego no setor de alta tecnologia (OCDE, 2000).

Um estudo realizado pelo BNDES (2002)⁸ indicou que as micro empresas, com até 19 empregados, respondem por uma parte cada vez maior do total de estabelecimentos do país, chegando a representar 93% do mesmo. A geração de empregos também tem sido substancialmente maior nessas empresas do que nas de grande porte e, segundo o estudo, nas grandes empresas o saldo entre contratações e desligamentos foi de 29.652 postos de trabalho, entre 1995 e 2000, enquanto que nas micro empresas (com até 19 empregados) foi de mais de um milhão e quatrocentos mil postos.

O Gráfico 1.1 mostra um crescimento expressivo do emprego nas unidades de menor porte, sendo que, a partir de 1997 pode-se observar também uma recuperação do nível de emprego nas empresas de grande porte, que em 2000 alcançam um patamar próximo ao de 1995. Outro dado importante que o estudo identificou foi que, entre 1995 e 2000, o número de trabalhadores em empresas de grande porte cresceu 0,3%, enquanto que nas micro empresas essa taxa foi de 25,9%.

⁸ O estudo do BNDES foi realizado a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, para período de 1995 a 2000. Os autores excluíram os estabelecimentos sem pelo menos um empregado formal, por considerarem que, além de numerosas - 2,842 milhões de empresas, segundo a RAIS de 2000 - as unidades sem vínculos empregatícios têm um padrão de concentração espacial e setorial que poderia distorcer os resultados da análise dos estabelecimentos empregadores.

Gráfico 1.1- Dinâmica do emprego por tamanho do estabelecimento: 1995 a 2000
(1995=100)



Fonte: Extraído de BNDES (2002)

Em 2000 as micro empresas com até 19 empregados representavam cerca de 93% do total de empresas, respondendo por apenas 26% dos empregos formais. Aquelas com até 4 empregados respondiam por 70% do total de empresas, mas apenas por 9% do total de empregos. Essa divisão dos trabalhadores formais ainda reflete o padrão de industrialização das décadas anteriores, com poucas empresas empregando grande parte dos trabalhadores: as empresas de médio e grande porte, apesar de representarem menos de 2% do total de firmas, respondem pela contratação de 55% dos trabalhadores formais.

Um estudo realizado sobre o Estado de São Paulo (Sebrae-SP, 2000), a partir dos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) de 1994 e 1998, identificou que, no Estado de São Paulo, 64% das pessoas ocupadas em empresas privadas, excluindo as atividades agrícolas, estavam ocupadas em atividades típicas de MPE, o que representava cerca de 6,9 milhões de pessoas. Em 1999, este percentual alcançou 67%, representando 7,4 milhões de pessoas. Nesse mesmo período, a participação das médias e grandes empresas no total de pessoas

ocupadas caiu de 36% para 33%, o que significou uma redução de cerca de 150 mil ocupações, passando de 3,79 milhões de pessoas para 3,64 milhões.

Também nesse período, o total dos Empregadores e os Por Conta-Própria, que são ocupações altamente concentradas em atividades de micro e pequeno porte, cresceram 6,4% e 7,6% respectivamente, taxas estas superiores à taxa de expansão média das pessoas ocupadas em todas as empresas, que foi de 3,5%. No caso dos Empregados com carteira (CLT), a queda ocorrida nas médias e grandes empresas foi de 14% contra uma expansão de cerca de 9% nas MPE (Sebrae-SP, 2000).

Ainda, segundo o estudo do Sebrae, alguns fatores poderiam ajudar a explicar a relevância das MPE na geração de ocupações, entre eles o estudo aponta a tendência de crescimento da participação do setor terciário na economia (com grande predominância de MPE) e a tendência das grandes e médias empresas utilizarem processos produtivos poupadores de mão-de-obra, deixando para as MPE a criação da maior parte das novas ocupações.

Entretanto, apesar de serem as geradoras da maioria dos novos empregos, serem consideradas importantes para o desenvolvimento regional e para a coesão social, no Estado de São Paulo apenas 30% sobrevive por mais de cinco anos. (Sebrae-SP, 2001).

1.4 A Questão da Mortalidade das MPE

Nos países da OCDE (OCDE, 2000) um pouco menos de 50% das pequenas e médias empresas sobrevivem por mais de 5 anos e somente uma pequena fração se transforma em empresa de alta performance. No Brasil as taxas de mortalidade são bem superiores. Pela pesquisa do Sebrae-SP (2001), para o mesmo período de 5 anos, esse número cresce para 71% para as MPE paulistas e, pela pesquisa do BNDES (2001), cerca de 48% dessas empresas brasileiras morrem até o 3º ano de vida.

A pesquisa de mortalidade do BNDES foi realizada a partir dos dados do Cadastro de Estabelecimentos Empregadores (CEE) do Ministério do Trabalho e Emprego, que toma por base a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Foram analisadas informações de 1996 a 1999, sendo o porte dos estabelecimentos definido em função do número de trabalhadores formais empregados: até 19 (micro), 20 a 99 (pequenos), 100 a 499 (médios) e mais de 500 (grandes). Os resultados indicaram uma forte renovação dessas firmas - dos 2,1 milhões de estabelecimentos

que existiam em 1999, 1 milhão (48%) não existia em 1995, ou seja, tinham menos de quatro anos de vida. Essa renovação foi tanto maior quanto menor o porte da empresa, podendo-se distinguir três grupos: as micro empresas com taxa de mortalidade acumulada nos três primeiros anos de atividade em torno de 48%; as pequenas e médias com um percentual ligeiramente superior a 30%; e as grandes com cerca de 15%.

Tabela 1.2 - Taxas de Mortalidade Acumulada nos Primeiros Anos de Vida, por Porte: Firms Nascidas entre 1996 e 1998 (%)

Porte Nascidas em 1996	1º ano	Mortalidade (%)	
		2 primeiros anos	3 primeiros anos
Micros	18,3	36,1	48,2
Pequenas	8,6	22,1	32,7
Médias	7,5	19,6	31
Grandes	3,3	10,4	15,3

Fonte: BNDES (2001)

Para Souza e Bacic (1998), a razão da sobrevivência individual das pequenas empresas estar permanentemente ameaçada está ligada a um conjunto de problemas, típicos dessas empresas inseridas em mercados competitivos, tais como, a baixa produtividade, a baixa qualidade, a tendência à imitação entre os concorrentes, as deficiências de *marketing*, etc. Para os autores, isto também está ligado ao fato das empresas terem dificuldades de gerar novos valores para os seus clientes, igualando-se permanentemente aos valores oferecidos. Encontram dificuldades para oferecer um sistema completo de valores, sendo que, por vezes as deficiências de serviço impedem que seus produtos se tornem dominantes no mercado, abrindo espaço para que concorrentes, freqüentemente de maior porte, lancem um produto semelhante, porém com um benefício ampliado, e acabem por ocupar aquele nicho de mercado.

Uma pesquisa realizada pelo Sebrae-SP, em 2001, sobre a taxa de mortalidade das micro e pequenas empresas do Estado de São Paulo, com até 5 anos de atividade, identificou no primeiro ano um índice de mortalidade de 32%, e nos demais anos uma taxa acumulada de 44%, 56%, 63% e 71% para o quinto ano. Isso equivale a dizer que apenas 29% das empresas abertas sobrevivem a 5 anos de atividade. A aplicação dessas taxas de mortalidade à série histórica do número de registro de novas empresas na Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP)

entre 1990 e 2000, levou a uma estimativa de que, dos quase 1,5 milhão de novas empresas, cerca de 1 milhão de empresas foram encerradas no mesmo período (Sebrae-SP, 2001).

A pesquisa ainda apontou que, em 1999 e 2000, o número médio de novas empresas registradas na JUCESP foi da ordem de 123 mil por ano, sendo que, em 1999, cerca de 64% foram registradas como empresas comerciais, 27% como empresas de serviços (não incluindo as sociedades civis, que podem ser registradas nos Cartórios de Registros de Títulos e Documentos para pessoas jurídicas) e 9% como empresas industriais. Além disso, os novos registros de empresas predominam nos mesmos segmentos de atividade que já lideravam o *ranking* em termos de número de empresas existentes. Isso poderia ser explicado pelo fato destes segmentos apresentarem menores barreiras à entrada, com tecnologia de fácil acesso e necessidade de capital relativamente baixa.

Os resultados da pesquisa do Sebrae-SP também indicaram que não se pode atribuir a um único fator a causa do fechamento das empresas, uma vez que ela está associada a um conjunto amplo de fatores que, à medida que se acumulam, elevam as chances do negócio ser mal sucedido. Um dos principais é a falta de planejamento adequado, anterior à abertura da empresa: "cerca de 54% das empresas, abertas entre 1995 e 1999, não conheciam a quantidade de clientes que teriam e os seus hábitos de consumo, 38% também não conheciam a quantidade de concorrentes que teriam, 31% não observaram os produtos e serviços dos concorrentes, 23% não conheciam as condições de preço e prazo dos fornecedores e 21% não observaram os aspectos legais associados aos seus negócios" (Sebrae-SP, 2001). Também foram identificados outros fatores, como deficiências na gestão da empresa, principalmente quanto ao controle do fluxo de caixa, aperfeiçoamento dos produtos e/ou serviços às necessidades dos clientes e dedicação ao negócio, além de fatores extra-econômicos, tais como, os problemas pessoais, uma vez que nas micro e pequenas empresas a figura da empresa se confunde muito com a do dono (ou sócios). As dificuldades conjunturais, como mercado consumidor retraído, concorrência, pressão de custos, etc., também foram apontadas.

Entretanto, segundo Sachs (2002), essa pesquisa analisa apenas os fatores de gestão endógenos à empresa, mas a estes se somam a fragilidade das empresas nos mercados competitivos, a sua condição de inferioridade quanto à não geração de economias de escala, o nível, em geral baixo, de formação e capacitação da mão-de-obra empregada, o acesso difícil às

tecnologias e conhecimentos, ao crédito, aos mercados, às mídias e aos poderes públicos. Além, disso não dispõem da robustez necessária para sobreviver às crises conjunturais internas e externas que, com frequência, ocorrem na economia. Ainda segundo o autor, essas razões fazem com que as MPE, para sobreviver, busquem a competitividade através de alternativas espúrias, como o pagamento de menores salários, jornadas mais longas, atrasando ou tentando escapar ao pagamento de impostos e encargos e usando de forma predatória os recursos naturais.

Para Souza (1995), outros fatores também contribuem para movimento contínuo de entradas e saídas das pequenas empresas do mercado. Entre eles estão a "atitude de jogador" do empresário, motivado pelo desejo de "ser o seu próprio patrão", ou pelo *status* de ser empresário, e a necessidade de buscar em um empreendimento próprio uma alternativa para enfrentar o desemprego. Com isso, tem-se empresários com pouco capital, e muitas vezes com pouco conhecimento do ramo onde deseja atuar, aceitando riscos relativamente altos e com baixa remuneração.

1.5 A inserção econômica das pequenas empresas

A inserção das empresas de pequeno porte na atividade produtiva pode se dar de diversas formas, sendo que cada uma representa espaços e papéis distintos destas empresas na economia e também uma organização social específica (Souza, 1995).

Pequenas empresas em mercados competitivos

Está associada às empresas onde a flexibilidade e a estratégia competitiva estão ligadas aos menores custo de mão-de-obra, tanto em termos salariais como de benefícios sociais. Como são importantes geradoras de empregos, a sua funcionalidade social e econômica é reconhecida e, desta forma, são objeto de políticas governamentais que visam à geração de emprego. Entretanto, os benefícios trazidos pelas políticas públicas não geram, necessariamente, estímulos a ganhos de produtividade, com conseqüente incorporação de novas tecnologias, o que faz com que não existam garantias de que medidas indiscriminadas de apoio surtam o efeito desejado, podendo até provocar um efeito contrário, levando os proprietários dessas empresas a um estado de acomodação em relação às vantagens de curto prazo, derivadas do menor custo da mão-de-obra e dos benefícios econômicos e fiscais, ao invés de estimulá-los a empreender maiores esforços em busca da inovação de produtos, processos e mercados. Esses diferenciais de custo do trabalho

podem também incentivar as grandes empresas a, através da subcontratação, utilizarem as pequenas como "amortecedoras" de flutuações da demanda, o que não conduziria a um aumento do número global de empregos, uma vez que o aumento nas pequenas empresas se daria às expensas da diminuição nas grandes. Nesse tipo de inserção as pequenas empresas acabam sendo colocadas na categoria de uma classe "inferior", tendo reduzida as suas perspectivas de inserção positiva, em termos da contribuição à competitividade, freqüentemente tendo condições de permanecer apenas em mercados com menores barreiras à entrada.

Pequenas empresas independentes em estruturas industriais dinâmicas

Esse tipo de inserção está associado às empresas cujo surgimento, continuidade e evolução estão ligadas à capacidade dos empresários de identificar e explorar nichos de mercado que surgem ao longo do percurso de um paradigma tecnológico, garantindo um espaço para a inserção positiva das pequenas empresas. A trajetória se assemelha ao empresário do tipo "shumpteriano", que, através da inovação, beneficia-se de um sobrelucro transitório, no qual não existem significativas barreiras à entrada. Como a concorrência não se dá exclusivamente via preços, a redução de custos através do emprego de mão-de-obra barata não é a questão básica deste segmento. Mas, por outro lado, o maior obstáculo pode estar ligado à dificuldade de acesso a financiamento, que pode impedir que a percepção de um "nicho" se transforme em um empreendimento viável ou que o empresário possa inovar constantemente. Nesse caso, apesar de não ser um elemento estratégico, a atuação das instituições públicas e a existência de medidas seletivas de proteção, apoio e promoção podem ser elementos importantes para a permanência dessas empresas no mercado.

Modelo de coordenação

Está relacionado às formas de vinculação entre as pequenas e as grandes empresas e ao maior ou menor grau de dependência, ou de autonomia, sendo aqui incluídas as empresas subcontratadas, fornecedoras, prestadoras de serviço eventuais, revendedoras, franqueadoras e licenciadas, que interagem com uma grande empresa, ficando de alguma forma sob o seu controle. Como não existe um padrão único de relação entre pequenas e grandes empresas, podemos encontrar empresas "satélites", totalmente submetidas ao comando das contratantes, onde a relação entre elas acaba sendo mais de transferência de conhecimentos e experiências do que apenas de compra e venda, como a que ocorre na subcontratação tradicional. Por outro lado,

quanto mais dinâmicos e intensivos em tecnologia forem os setores, menor a tendência ao estabelecimento de relações de "exploração" das grandes empresas em relação às MPE, pois estas últimas passam a desempenhar um papel mais relevante para a competitividade da grande empresa e a relação entre elas passa a ter uma característica de especialização.

Nesse caso, de modo geral as perspectivas para as empresas de pequeno porte são bem menos sombrias do que no primeiro caso, pois dizem respeito à função clássica da pequena empresa como elemento complementar da grande. No entanto, é preciso se levar em consideração o tipo, ou as bases, em que se forma essa relação, pois esta pode resultar em uma dependência completa da pequena em relação à grande empresa, o que a colocaria inserida na primeira trajetória.

Modelo Comunitário

A característica básica está na inserção das empresas em organizações coletivas e cooperativas, em comunidades que não são apenas meras aglomerações geográficas e setoriais, mas onde a realização de ações conjuntas e coordenadas permite a obtenção de ganhos e vantagens, que seriam inacessíveis para as empresas individualmente. Nesse caso, as empresas beneficiam-se das economias de aglomeração, como mão-de-obra especializada, fornecedores especializados e *spillover* tecnológico. Os distritos industriais italianos são o exemplo clássico, onde a organização comunitária, além de propiciar um aumento na eficiência das empresas, pode ampliar o peso e a voz política das pequenas empresas, dando-lhes um poder coletivo de manobra, inclusive nas demandas junto ao poder público.

No capítulo 2 discutiremos a inserção econômica das pequenas empresas a partir do modelo comunitário, ao analisarmos os *clusters* e os distritos industriais italianos. Também discorreremos sobre as políticas públicas voltadas para a promoção dos mesmos.

CAPÍTULO II - ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS - CLUSTERS

No capítulo anterior procuramos traçar um panorama do que denominamos "universo das micro e pequenas empresas", identificando suas características principais e sua contribuição na economia, assim como as suas fragilidades individuais, que fazem com que tenham uma alta taxa de mortalidade.

Continuando a discussão já iniciada no capítulo anterior sobre os modelos de inserção econômica para as pequenas empresas, retomaremos aqui a análise do modelo comunitário, a partir dos debates sobre a importância da concentração geográfica e setorial das micros e pequenas empresas criando externalidades positivas e, principalmente, a cooperação e a ação conjunta gerando a "eficiência coletiva. Procuramos também resgatar a discussão sobre a falta de unanimidade para o conceito de *cluster*, além de caracterizar o modelo dos distritos industriais italianos, assim como, o papel da governança local e das cadeias de valor para o sucesso dos *clusters*. Mereceu também destaque no capítulo a questão das "políticas para *cluster*" como instrumentos para valorizar e promover a cooperação entre os agentes econômicos e as empresas, uma vez que a interatividade entre elas nem sempre surge espontaneamente, por meio do simples funcionamento de mercado.

Nos últimos anos os *clusters* ganharam popularidade no mundo empresarial, acadêmico e governamental, principalmente devido ao fato da cooperação ser vista como uma estratégia de sobrevivência para um ambiente de negócios extremamente competitivo. Entretanto, a idéia de cooperação entre organizações não é nova - podemos encontrar no período medieval os membros

das guildas colaborando entre si, tentando reduzir a incerteza em um ambiente político instável e por vezes hostil, cooperando na produção, na regulamentação dos padrões e da qualidade para a manufatura.

Para Muizer e Hospers (1998), o esforço cooperativo também é uma resposta à crescente complexidade dos mercados e ao ambiente de negócios extremamente dinâmico, no qual as empresas precisam atuar, e à incerteza sobre a sua posição futura no mercado. A cooperação permite que as empresas obtenham economias de escala, tenham acesso à informação e à tecnologia, inovem e, por conseguinte, aumentem o poder de mercado e a competitividade. Como resultado, essas atividades cooperativas envolvem uma rede complexa de diferentes atores – empresas, universidades, institutos de pesquisa, consultores, fornecedores, clientes – em que cada um agrega um conhecimento complementar.

Entretanto, as forças que promovem a concentração geográfica não são apenas econômicas, mas também sociais. Entre os fatores econômicos podemos citar a presença de recursos naturais, a disponibilidade de mão-de-obra, a presença de fornecedores de insumos e equipamentos, as economias de escala de produção, a proximidade dos mercados, a infraestrutura compartilhada, os menores custos de transação e outras externalidades. Do ponto de vista social, as semelhanças culturais, a coesão da comunidade, a interdependência entre as empresas locais, a interação freqüente e a familiaridade são apontados como os fatores geradores de confiança e inibidores de comportamentos oportunistas (OCDE, 2001).

Apesar da ênfase dada na última década à importância da concentração espacial para o desempenho econômico das empresas, este também não é um assunto novo e para uma análise das características e da importância de arranjos produtivos locais é necessário se remeter à primeira contribuição de peso na economia, feita por Marshall, no final do século 19, quando desenvolveu o conceito de distritos industriais em seu livro “Princípios da Economia”, cuja primeira edição data de 1890 (Lastres et al. 1998). O conceito de Marshall de distrito industrial se originou a partir de um certo padrão de organização, freqüente na Inglaterra do século 19, onde pequenas empresas voltadas para a manufatura de produtos específicos, em setores como o têxtil, se localizavam geograficamente próximas, geralmente na periferia dos centros produtores.

Segundo Lastres et al. (1998), a importância de tais experiências para Marshall foi tal, que ele considerou os distritos industriais de pequenas empresas britânicas como a ilustração mais

eficiente do capitalismo, uma vez que, apesar das limitações de economias de escala, estes apresentavam reduzidos custos de transação, bem como economias externas particularmente significativas. A abordagem de Marshall dos distritos industriais, ressaltando a eficiência e a competitividade das pequenas empresas de um mesmo segmento industrial, localizadas em um mesmo espaço geográfico, tem fundamentado os trabalhos recentes sobre o tema e tornou-se referência ao se tratar de arranjos produtivos locais.

Marshall divide as economias resultantes do aumento da escala de produção de um bem em economias internas e externas. As economias internas seriam as decorrentes do aumento da escala e de uma melhor organização da produção, enquanto que as externas estão ligadas ao crescimento do setor industrial e não diretamente ao tamanho da empresa, mas sim à sua localização, isto é, à concentração de muitas pequenas empresas similares em um mesmo local. É famoso o parágrafo abaixo do livro de Marshall, *Princípios de Economia*.

"São tais as vantagens que as pessoas que seguem uma mesma profissão especializada obtém de uma vizinhança próxima, que desde que uma indústria escolha uma localidade para se fixar, aí permanece por longo espaço de tempo. Os segredos da profissão deixam de ser segredos, e, por assim dizer, ficam soltos no ar, de modo que as crianças absorvem inconscientemente grande número deles. Aprecia-se devidamente um trabalho bem feito, discutem-se imediatamente os méritos de inventos e melhorias na maquinaria, nos métodos e na organização geral da empresa. Se um lança uma idéia nova, ela é imediatamente adotada pelos outros, que a combinam com sugestões próprias e, assim, essa idéia se torna fonte de outras idéias novas. Acabam por surgir, nas proximidades desse local, atividades subsidiárias que fornecem à indústria principal instrumentos e matérias primas, organizam seu comércio e, por muitos meios, lhe proporcionam economia de material." (1920:234).

Os trabalhos de Marshall sobre a organização industrial e as discussões sobre economias externas inspiraram os estudos de Krugman sobre geografia econômica, tendo este reconhecido a importância de todos os fatores apontados por Marshall como causadores de economias externas. Entretanto, vários autores consideram que a abordagem de Krugman apresenta algumas insuficiências, sendo uma delas o fato de reconhecer que as economias externas têm caráter exclusivamente incidentais, o que significa dizer que os atores presentes nos arranjos são incapazes de melhorar a competitividade através de ações conjuntas. Também não considera na sua análise a existência de entidades de apoio e de prestação de serviços aos produtores. Outra

crítica feita ao autor diz respeito a não incorporar ao seu modelo os "acidentes históricos", apesar de reconhecer a importância de eventos históricos específicos na promoção da concentração geográfica de empresas. Da mesma forma, ele também não inclui as externalidades decorrentes de *spill-overs* tecnológicos locais (Garcia, 2001).

Um conceito utilizado na análise de Krugman é o de ligações entre empresas, *backward e forward*, que surgem nas aglomerações industriais e que, para o autor, representam complementaridades estratégicas. As ligações *backwards* (em direção ao início da cadeia) se caracterizam pelo aumento de produtividade dos fornecedores em função do aumento da demanda, o que induz a mudança para uma escala de produção mais eficiente, enquanto as ligações *forwards* (em direção ao final da cadeia) estão relacionadas aos ganhos em função de redução de custos, que os consumidores obtêm quando um determinado segmento industrial se amplia (Iglioni, 2001).

As análises dos arranjos produtivos, em especial de pequenas e médias empresas localizadas em um mesmo espaço regional, se intensificaram a partir da década de 80, principalmente a partir do sucesso das experiências dos arranjos locais - comumente chamados de distritos industriais - situados na região da Terceira Itália (principalmente Toscana e Emilia-Romagna), constituídos predominantemente por pequenas e médias empresas, geograficamente próximas. O conceito de Terceira Itália, cunhado por Arnaldo Bagnasco, começou a ser utilizado no final da década de 70, a partir da situação constatada na Itália, onde o norte do país apresentava declínio econômico, o sul se mantinha pouco desenvolvido e o nordeste e o centro apresentavam rápido crescimento (Schmitz, 1994 apud Albaladejo). Os distritos industriais, identificados no norte da Itália nos setores de vestuário, calçados e cerâmica, tornaram-se famosos, compartilhando várias características comuns, tais como, produção artesanal, práticas de trabalho flexível e informal, e estrutura de cooperação social (Albu, 1997).

Na década de 90, o interesse pelos *clusters* cresceu substancialmente, principalmente devido ao aumento da concorrência inter-regional e internacional, ao surgimento de alguns casos de *clusters* bem sucedidos em vários países desenvolvidos ou em desenvolvimento e em vários segmentos industriais, de alta tecnologia ou tradicionais, levando ao questionamento dos modelos e políticas de desenvolvimento tradicionais. Os exemplos de sucesso evidenciam que, mesmo com a globalização da atividade econômica e da concorrência, empresas e regiões conseguem ser bem sucedidas na exploração de suas vantagens competitivas específicas (Enright, 2001).

A importância dos *clusters* tem sido enfatizada tanto nos países desenvolvidos, como nos em desenvolvimento, como uma forma de auxiliar as pequenas empresas a ultrapassarem as dificuldades e conseguirem atingir mercados distantes, nacionais e internacionais (Schmitz, 1997).

Entretanto, as forças que promovem o desenvolvimento do *cluster* não são necessariamente aquelas que deram as vantagens iniciais e que podem, com o decorrer do tempo, até deixar de existir, como no caso de recursos naturais. A criação do conhecimento específico do segmento, o desenvolvimento de uma rede de fornecedores e compradores e as pressões competitivas locais forçam as empresas a inovarem, impulsionando o desenvolvimento do *cluster*. É o caso, por exemplo, de Carrara que anteriormente exportava apenas o mármore nativo da região e hoje, importa pedras do mundo todo, corta-as e re-exporta, pois a *expertise* alcançada pelos cortadores de pedra de Carrara compensa as despesas com esse processo (OCDE, 2001).

Para Schmitz (1997), as vantagens trazidas pela concentração geográfica - a criação de uma força de trabalho especializada, beneficiando trabalhadores e empresas, a presença local de fornecedores de insumos e serviços e a rápida difusão de conhecimentos e idéias – são importantes, mas não suficientes, para explicar a força dos *clusters*, uma vez que se baseiam no conceito de economias externas locais, onde os benefícios trazidos são involuntários e incidentais, não levando em conta a busca consciente da ação conjunta, através da cooperação entre as empresas. À vantagem competitiva, derivada das economias externas locais e da ação conjunta, Schmitz deu o nome de "eficiência coletiva".

Ainda segundo o autor, a ação conjunta pode se dar de duas formas: através da cooperação entre empresas individuais que, por exemplo, compartilham um equipamento ou desenvolvem um novo produto, ou através de um grupo de empresas que se juntam em uma associação para, por exemplo, participar de um consórcio. Pode-se também fazer a distinção entre a cooperação horizontal, entre concorrentes, e a vertical, entre produtores e consumidores ou produtores e vendedores.

Quadro 2.1 - Formas de ação conjunta nos *clusters*

	Bilaterais	Multilaterais
Horizontais	Ex.: Compartilhamento de Equipamento	Ex.: Associações Setoriais
Verticais	Ex.: Produtores e Usuários Melhorando	Ex.: Alianças ao Longo da Cadeia

	Componentes	Produtiva
--	-------------	-----------

Fonte: Schmitz (1997).

Schmitz (1997) utiliza o exemplo do *cluster* de calçados do Vale dos Sinos para ilustrar a importância da ação conjunta para o sucesso do mesmo. Um exemplo de cooperação multilateral horizontal pode ser encontrado nas feiras comerciais que, a partir de 1960, começaram a ser organizadas, duas vezes ao ano, envolvendo o governo municipal e a associação comercial local, tendo sido responsáveis pela expansão das exportações ocorridas na década de 60 e início dos anos 70. Com o crescimento da demanda o foco da ação conjunta se modificou, passando a se concentrar na produção e menos no *marketing*. Posteriormente, a concorrência imposta pelos preços baixos dos calçados chineses levou os fabricantes locais a competir em qualidade e, ao mesmo tempo, os compradores americanos e europeus passaram a exigir entregas mais rápidas e de lotes menores. A obtenção de qualidade e velocidade exigiu a ação conjunta das empresas, através da cooperação vertical entre produtores e fornecedores, que variaram, desde acordos individuais para aumentar a eficiência e a qualidade, até a aliança entre várias associações de fabricantes de couro, equipamentos, componentes, calçados e de agentes exportadores.

Para Albaladejo (2001), entender porque alguns *clusters* se desenvolvem bem enquanto outros ficam estagnados não é tão simples e o processo não pode se restringir a uma mera análise comparativa, uma vez que, estão envolvidos inúmeros fatores, fortemente interconectados, alguns internos às empresas, outros ligados ao ambiente econômico e social em que estão inseridas, alguns diretamente afetados pela intervenção do governo, outros promovidos através do mercado. Segundo o autor, a maioria das pesquisas tem se fixado nos fatores ligados às relações entre empresas, que foram os aspectos importantes da experiência italiana, subestimando a importância dos fatores intra-empresa e os macro-econômicos. Para ele, os determinantes que afetam a competitividade de um *cluster* estão em diversos níveis, do país, do *cluster* e das empresas.

Nos determinantes em nível do país estão incluídas as intervenções gerais em termos de políticas relacionadas à estabilidade macroeconômica, as regulamentações e as políticas ambientais, uma vez que, os *clusters* e as empresas de modo geral se beneficiam de um ambiente macroeconômico estável, com inflação controlada, déficits orçamentários baixos, taxas de juros razoáveis, taxa de câmbio competitiva e uma política comercial favorável, que incentivem as empresas a investir. Um segundo fator é a existência, ou não, de intervenções políticas de apoio

às pequenas empresas, já que aquelas no nível macroeconômico não resolvem a maioria dos problemas enfrentados por essas empresas. Entre as intervenções possíveis estão aquelas ligadas à facilitação do crédito, uma vez que, freqüentemente, o problema não é de falta de fundos, mas de como torná-los acessíveis às MPE, uma vez que são consideradas "negócios de alto risco". Uma forma alternativa de apoio empregada pelas "agências de desenvolvimento" é o fornecimento de serviços que as grandes empresas realizam internamente, mas que as pequenas são incapazes de obter por si só. Aí incluem os serviços voltados para a melhoria da capacidade de produção e inovação, tais como consultoria sobre *lay-out* de produção, padrões de qualidade e manutenção, informações sobre desenvolvimento tecnológico, testes de matéria-prima e produto final, treinamentos dos empresários e trabalhadores; serviços voltados para o desenvolvimento das atividades comerciais e de *marketing* das empresas, etc.

Nos determinantes em nível do *cluster* estão incluídos aqueles fatores enfatizados pelo sucesso dos distritos industriais italianos. Partem do princípio de que o problema de muitas MPE não é o tamanho, mas o isolamento, daí a importância das economias externas e da ação conjunta. No caso das economias externas, temos aí os ganhos não planejados que ocorrem como consequência, não intencional, da proximidade entre as empresas e que resultam, por exemplo, no desenvolvimento de pólos com mão-de-obra especializada, difusão de *know-how*, atração de compradores estrangeiros, etc. Já, a ação conjunta, representa os ganhos planejados da aglomeração geográfica e setorial, decorrentes principalmente da cooperação estabelecida entre empresas e instituições locais, que auxiliam as pequenas empresas a superarem as suas dificuldades estruturais. A cooperação pode se dar de diversas formas e em diferentes momentos: de forma horizontal, entre empresas que atuam no mesmo estágio ou em estágio similar da cadeia produtiva, por meio, por exemplo, da compra conjunta de matérias-primas, do compartilhamento de custos com tecnologia, etc.; com fornecedores ou subcontratados (*backward*), podendo envolver treinamento, transferência de tecnologia, etc., visando, por exemplo, a melhoria da qualidade dos componentes produzidos pelos subcontratados; e a cooperação entre produtores e compradores (*forward*), envolvendo, por exemplo, troca de informações sobre mercado, tendências de demanda, etc.

Além desses, é necessária a presença de dois outros fatores: a confiança, derivada da aceitação e respeito aos valores comuns, decorrentes de identidades sócio-culturais compartilhadas pelas pessoas e pelas empresas, o que contribui, por exemplo, para a definição de metas comuns,

fortalecimento dos fluxos de comunicação e promoção dos interesses da comunidade como um todo, fazendo também com que ocorram sanções sociais quando alguns quebram as regras e agem contra os interesses comuns; e a conectividade, através da inserção do *cluster* nas cadeias de valor global e regional, o que define a sua performance e o seu crescimento sustentável, uma vez que aqueles conectados com os mercados externos têm mais condição de crescer a partir do *upgrading* contínuo de produtos e processos, uma vez que os compradores internacionais podem ser uma fonte importante de transferência de tecnologia e de aprendizado para as pequenas empresas.

Quanto aos determinantes em nível da empresa, o desempenho de um *cluster* reflete a performance das empresas ou grupos de empresas que o compõem, sendo a sua competitividade dependente do processo contínuo de aprendizagem tecnológica e *upgrading* que ocorre nas mesmas. O aprendizado, por sua vez, demanda a existência de "capacidades tecnológicas" (conhecimento, habilidades e esforços), para que a empresa internalize o processo de desenvolvimento tecnológico. As capacidades tecnológicas podem, de uma maneira geral, ser divididas em duas: aquelas necessárias para aumentar a eficiência da produção (controle de qualidade, gerenciamento da produção, etc.) e a capacidade de inovação (modificação das tecnologias existentes, adaptação às condições locais, etc.). A importância do esforço tecnológico de uma empresa está refletida nos seus gastos com o *upgrading* e melhoria dos produtos e dos processos existentes, ou na criação de novos. Quando as empresas têm uma capacidade tecnológica forte elas geram redes ricas em aprendizado, onde os laços de cooperação facilitam os fluxos de informação, aumentando o dinamismo tecnológico do *cluster*. Ao contrário, quando é fraca a capacidade tecnológica das empresas os benefícios da ação conjunta são restritos e a informação que circula tende a ser pobre em aprendizado tecnológico, tendo pouca influência no processo de construção dessa capacidade das empresas. Neste caso, falta dinamismo tecnológico ao *cluster* e ele tende a permanecer estagnado em atividades de pouco valor agregado, onde o principal fator de competitividade é a mão-de-obra barata e abundante.

No passado, a vantagem competitiva estava muito mais ligada aos custos dos insumos, à escala de produção e a uma localização favorável, com disponibilidade de mão-de-obra barata ou com recursos naturais privilegiados. Entretanto, atualmente, com o dinamismo da economia, muito das desvantagens naturais podem ser superadas através da terceirização (*out-sourcing*) global, fazendo com que as vantagens estejam ligadas à produtividade no uso dos insumos, o que

requer uma inovação contínua (Porter, 1998). Para o autor, os *clusters* assinalam um paradoxo na medida em que as vantagens competitivas de uma economia global estão fortemente relacionadas aos desempenhos locais, tais como, conhecimento, motivação, relacionamentos, que rivais distantes não conseguem obter.

2.1 Definição de Cluster

Uma questão inevitável é como definir *cluster*, uma vez que não existe uma definição única aceita pelos estudiosos do assunto, sendo o termo usado de forma quase que indiscriminada para vários arranjos empresariais.

Segundo Schmitz (1994, apud Albaladejo, 2001), apesar do conceito de *cluster* ser amplamente utilizado, não existe uma definição aceita de forma generalizada, por isso, pode se referir tanto a um sistema estruturado de produção industrial como a aglomerações comerciais, onde arranjos de negócios acontecem, uma vez que o termo em seu sentido amplo identifica a concentração geográfica e setorial de empresas e seus benefícios para as empresas menores.

Porter (1998) define os *clusters* como concentrações geográficas de empresas e instituições interconectadas em um campo específico, incluindo também, por exemplo, fornecedores de componentes, máquinas e serviços, além de fornecedores de infraestrutura especializada, com uma forte ligação vertical com canais de distribuição e clientes e, lateralmente, com fabricantes de produtos complementares. Muitos *clusters* também incluem organizações de apoio, governamentais ou não, tais como universidades, associações, centros tecnológicos, entre outros, sendo suas fronteiras definidas pelas ligações e complementaridades com os diversos segmentos industriais e instituições, que são importantes para a obtenção das suas vantagens competitivas. Os *clusters* promovem não só a cooperação, mas também a concorrência na disputa pelos clientes, isto porque, sem uma concorrência vigorosa o *cluster* não será bem sucedido. Muita da cooperação se dá de forma vertical, envolvendo indústrias relacionadas e instituições locais, e tanto a cooperação como a concorrência, podem co-existir, porque ocorrem em diferentes dimensões e entre parceiros diferentes.

Além disso, quando comparada com as transações de mercado entre compradores e vendedores dispersos, a proximidade geográfica entre as empresas e as instituições, e as trocas repetidas que ocorrem entre elas, favorecem o desenvolvimento de uma maior coordenação e de

confiança, melhorando os problemas de relacionamento, sem a imposição das inflexibilidades da integração vertical ou dos desafios de criar e manter ligações formais, tais como redes, alianças ou parcerias. Permitem que cada membro se beneficie como se tivesse uma grande escala de produção ou tivesse se associado formalmente aos outros, sem que seja necessária a diminuição da flexibilidade. Além disso, os *clusters* afetam a concorrência de três formas: aumentando a produtividade das empresas localizadas na área, conduzindo a direção e a taxa de inovação e estimulando a formação de novos negócios que expandem e fortalecem o *cluster* (Porter, 1998).

Para Porter, pertencer a um *cluster* traz algumas vantagens. Uma delas diz respeito a um melhor acesso aos fornecedores, pois a utilização de fornecedores locais minimiza os custos de transação, a necessidade de estoques e os prazos de entrega e, além disso, como a reputação local é importante, os riscos de preços abusivos e quebras de compromisso são menores. A proximidade também facilita a comunicação e a assistência na instalação ou na solução de problemas e, mesmo quando os fornecedores estão distantes, os *clusters* oferecem vantagens, pois representam um mercado maior, permitindo a obtenção de preços mais interessantes. Outras vantagens estão na disponibilidade de trabalhadores mais especializados e com maior experiência, maior facilidade para atrair pessoas mais capacitadas de outras regiões, além do maior acesso a informações técnicas e de mercado acumuladas dentro do *cluster*, cuja disseminação é facilitada pelas relações pessoais e laços comunitários que fortalecem a confiança. Também é facilitado o acesso a instituições públicas e privadas que podem fornecer infraestrutura especializada, programas de formação, laboratórios de teste, etc. Outro fator importante é a existência de complementaridades, pois como existe uma forte interdependência entre os membros do *cluster*, a boa performance de um pode depender do sucesso dos outros. Essa complementaridade pode se dar sob diversas formas: coordenação das atividades para otimizar a produtividade coletiva, coordenação para desenvolver padrões, mecanismos de *marketing* conjunto, entre outros. E, mesmo as rivalidades locais são motivadoras, pois a pressão dos pares, o orgulho, o reconhecimento da comunidade incentivam as pessoas a darem o melhor de si. Além disso, os *clusters* tornam mais fácil medir e comparar performances, pois os concorrentes compartilham situações comuns, tais como, custo de mão-de-obra e acesso ao mercado local.

Cooke (2001), por sua vez, considera que as definições de *cluster*, aí incluindo a de Porter (1998), são estáticas e não refletem o dinamismo dos mesmos, uma vez que não levam em

consideração fatores como o fato de um *cluster* apresentar uma identidade compartilhada e uma visão de futuro e dele ser caracterizado por turbulências à medida que as empresas se desmembram, fecham ou surgem novas empresas ou instituições. Além disso, é uma arena de ligações densas e mutantes, tanto verticais dentro da cadeia de valor como horizontais entre as empresas, e as associações que se desenvolvem não são apenas para a prestação de serviços, mas também para a realização de *lobby* junto aos governos, visando alcançar as mudanças necessárias, sendo que um *cluster* pode levar o governo a desenvolver políticas para assisti-lo no seu desenvolvimento, principalmente quando existem falhas de mercado. Com o tempo os *clusters* também podem apresentar características de emergência, dominância ou declínio.

Em função destes fatores, o autor propõe a definição de *cluster* como: empresas geograficamente próximas, mantendo relacionamentos verticais e horizontais, envolvendo uma infraestrutura localizada de apoio às empresas, com uma visão desenvolvimentista compartilhada para o crescimento do negócio, baseada na competição e na cooperação em um segmento de mercado específico.

Também para Altenburg e Meyer-Stamer (1999), a complexidade dos modelos de interação nos *cluster* torna impossível a formulação de uma definição precisa, daí a proposição do que chamam de uma definição operacional, baseada em variáveis mensuráveis: "Um *cluster* é uma aglomeração de tamanho considerável de firmas em uma área espacialmente delimitada, com claro perfil de especialização e na qual o comércio e a especialização inter-firmas é substancial". Apesar da proximidade geográfica ser essencial os autores não concordam com a definição de Porter quando este inclui as redes de negócio que se estendem pelo país.

O BNDES também adota o conceito de Arranjos Produtivos Locais, definidos como "um fenômeno vinculado às economias de aglomeração, associadas à proximidade física das empresas fortemente ligadas entre si por fluxos de bens e serviços", sendo dado destaque ao papel das autoridades ou instituições locais para a organização e a coordenação das empresas, pois apesar da concentração geográfica permitir ganhos mútuos e operações mais produtivas, apenas um grupamento de empresas não é suficiente para a obtenção de ganhos coletivos (Santos, Guarneri, 2000).

Além disso, os arranjos produtivos podem abranger empresas de um único setor ou incluir fornecedores de insumos, máquinas, materiais e serviços industriais, ou ainda, ter em comum

tecnologias semelhantes ou insumos. Também pode ser caracterizado pela presença de uma empresa-âncora, e por um grupo de empresas com os quais ela mantém fortes vínculos técnicos, comerciais e financeiros, podendo abranger fornecedores, clientes e prestadores de serviços. Nesse caso, como em geral este tipo de arranjo está fortemente ligado ao processo de desverticalização da empresa-âncora, sua característica significativa é a necessidade de que toda a cadeia seja competitiva para que a empresa-âncora também o seja.

2.2 Governança nas Cadeias Produtivas

Como já vimos, na análise de *clusters* a concentração geográfica e setorial é fundamental para a competitividade das empresas, principalmente quando estas são de micro e pequeno portes, uma vez que a concentração é capaz de gerar economias externas locais, mesmo que de forma incidental, que são apropriadas de modo assimétrico pelo conjunto das empresas. Além disso, as ações conjuntas, realizadas de forma deliberadas entre os agentes aglomerados, reforçam as vantagens competitivas específicas ao âmbito local. Entretanto, outro elemento importante que deve ser adicionado a esta análise é a inserção dessas estruturas localizadas em contextos mais gerais, especialmente quanto à participação em cadeias produtivas globalizadas, uma vez que, dependendo da forma de participação na cadeia global, as vantagens competitivas da aglomeração podem ser neutralizadas ou apropriadas por agentes externos ao *cluster*. A capacidade de apropriação dos benefícios está associada à posição ocupada pelas empresas locais na cadeia produtiva global, à maior ou menor subordinação aos interesses de grandes empresas multinacionais ou compradores internacionais que comandam a cadeia. Também está ligada ao poder de negociação das empresas locais, que varia em função da importância dos ativos-chave e específicos que conseguem manter. À medida que essas condições forem mais favoráveis, maior será a apropriação dos benefícios das economias externas locais, incidentais ou deliberadas (Garcia, 2001).

Outra questão recorrente nas discussões sobre *clusters* tem sido a coordenação – governança – da atividade produtiva, uma vez que se forma uma estrutura complexa, onde as empresas atuam em diversas etapas da cadeia, gerando um processo extenso de divisão do trabalho entre diversos produtores especializados, onde, em geral, predominam empresas de pequeno e médio portes, e indústrias correlatas e de apoio. Entretanto, esse grau elevado de desintegração vertical exige

interações constantes entre os agentes, daí a preocupação sobre as formas de coordenação (comando, governança, poder) entre os agentes envolvidos no processo. Por outro lado, essas formas de governança variam e são determinadas pela estrutura de produção, aglomeração territorial, organização industrial, inserção no mercado interno ou internacional, densidade institucional (presença de atores coletivos, privados e públicos) e tecido social do *cluster* (Suzigan, Garcia e Furtuado, 2002).

Através da análise do formato organizacional das cadeias produtivas globais (*global commodity chains*), Gereffi (1994, 1999) tem investigado as hierarquias e as formas de governança (estruturas de comando) presentes ao longo da cadeia, uma vez que a novidade não está na dispersão de atividades econômicas entre diversas fronteiras nacionais, mas na organização da produção e do comércio internacionais por empresas industriais e comerciais, envolvidas em redes econômicas globais. Os estudos de Gereffi sobre a configuração das cadeias produtivas globais permitem investigar a estrutura de governança da cadeia internacional em que os produtores aglomerados se inserem, sendo também possível verificar a capacidade desses agentes de se apropriar, ou não, do valor gerado ao longo da cadeia e dos benefícios advindos da aglomeração dos produtores (Suzigan, Garcia e Furtuado, 2002).

Para Gereffi (1999) a governança na cadeia pode ser definida como a integração funcional e a coordenação de atividades dispersas internacionalmente, uma vez que as empresas líderes não apenas comprem os produtos, mas também governam a cadeia, especificando o que deve ser produzido e por quem, além de monitorar a performance de seus fornecedores. Dessa forma, como são verificadas importantes hierarquias ao longo do sistema, a apropriação de valor pelos agentes participantes da cadeia produtiva não se dá de modo simétrico.

Uma cadeia produtiva global caracteriza-se pela produção e comercialização de mercadorias, envolvendo a formação de redes internacionais de suprimentos. Possui também quatro dimensões importantes: a) uma cadeia de valor agregado de produtos, serviços e recursos interligados em um ou mais setores industriais; b) uma dispersão geográfica de redes de produção e comercialização no âmbito nacional, regional e global, formadas por empresas de diferentes tamanhos e tipos; c) uma estrutura de governança (comando) de relações de autoridade e poder entre firmas que determina como os recursos financeiros, materiais e humanos são alocados ao longo da cadeia; e

d) um arcabouço institucional que identifica como condições e políticas locais, nacionais e internacionais atuam em cada estágio da cadeia (Gereffi, 1994).

Tendo como base essas quatro dimensões, o autor aponta a existência de dois formatos básicos das cadeias produtivas globais, com distintas estruturas de governança: as cadeias dirigidas pelos produtores (*producer-driven*), encontradas em indústrias como automobilística, eletrônica e química, e as dirigidas pelos compradores (*buyer-driven*), encontradas nas indústrias têxtil-vestuário e calçados, entre outras.

Nas cadeias dirigidas pelos produtores (*producer-driven*) as empresas transnacionais, ou outras grandes empresas integradas, desempenham um papel de controle do sistema de produção, em indústrias intensivas em tecnologia e capital, como é o caso da indústria automobilística. A característica principal desse tipo de governança é o controle exercido, na fase de produção, pela matriz dessas transnacionais.

No caso das cadeias dirigidas pelos compradores (*buyer-driven*), são os grandes varejistas, os comerciantes de marcas e as empresas comerciais que desempenham o papel principal no estabelecimento das redes de produção descentralizadas em uma variedade de países exportadores, tipicamente localizados no Terceiro Mundo. A governança é exercida pelas empresas que dominam a cadeia, através do gerenciamento da rede de produção e comercialização. Esse tipo de governança é, normalmente, encontrado em indústrias de bens de consumo intensivas em trabalho.

Entretanto, em ambos os casos, a estrutura de governança é determinada pela capacidade das empresas em possuir ativos estratégicos “chave” que, devido às suas especificidades, não são possíveis de serem reproduzidos pelos outros agentes que participam da cadeia. No caso das cadeias dirigidas pelos produtores, os ativos chave são produtivos, de desenvolvimento de produto e de gestão de ativos comerciais. Nas cadeias dirigidas pelos compradores, o poder das empresas coordenadoras decorre da posse de ativos comerciais, como marca ou canais de comercialização e distribuição, uma vez que, em geral, não possuem atividades produtivas, mas exercem um papel central na coordenação de redes produtivas descentralizadas, espalhadas por diversos países (Gereffi, 1999).

Para Humphrey e Schmitz (2000) o termo “cadeia global de *commodity*”, utilizado por Gereffi, pode ser inadequado, uma vez que o termo *commodity* significa produtos padronizados e

produzidos em grande volume e o conceito de cadeia também é relevante para o comércio de produtos diferenciados, daí a utilização, pelos autores, do conceito de "cadeia global de valor" que possui a vantagem de enfatizar a questão de quem e onde se agrega valor à cadeia.

As possibilidades de desenvolvimento (*upgrading*) dos produtores têm sido estudadas por Humphrey & Schmitz (2000), que utilizam o conceito para indicar as diferentes formas que podem ser adotadas pelas empresas para enfrentar as pressões competitivas do mercado. Segundo os autores o *upgrade* pode-se dar de três formas: i) *upgrade* de processo – obtenção de maior eficiência no processo produtivo através da re-organização da produção ou utilização de tecnologia mais avançada; ii) *upgrade* de produto – mudança para uma linha de produtos mais sofisticados, com maior valor agregado; iii) *upgrade* funcional – as empresas passam a desempenhar novas funções na cadeia, tais como, *design* e *marketing*.

O *upgrade* de produto e funcional representam um reposicionamento do *cluster* no mercado global, uma vez que este passa a produzir produtos diferenciados para diferentes clientes.

No caso das cadeias dirigidas pelos compradores, as relações entre os grandes compradores e os seus fornecedores têm um caráter contraditório: os compradores assumem um papel fundamental na transmissão de conhecimentos aos produtores locais inseridos na cadeia, principalmente em função das necessidades de garantia da qualidade e de cumprimento das especificações do produto, que levam os produtores a desenvolver habilidades específicas, muitas vezes em colaboração com os grandes compradores. Entretanto, esse desenvolvimento raramente ultrapassa a esfera da produção, e, mesmo tendo desenvolvido capacitações relevantes em termos da qualidade dos produtos, da manutenção das especificações e até do desenvolvimento de inovações no processo produtivo, os produtores não conseguem avançar em direção ao desenvolvimento de produtos e ao estabelecimento de ativos comerciais, como marca, canais de comercialização e distribuição próprios. Dessa forma, essas empresas não conseguem apropriar-se de uma parte do valor gerado ao longo da cadeia produtiva, pois é a posse desses ativos estratégicos que garante aos grandes compradores internacionais o comando da cadeia, uma vez que, as instalações produtivas são facilmente reproduzidas em outras partes do mundo, possibilitando aos compradores a substituição dos seus fornecedores, sem custos de mudança muito elevados.

Humphrey e Schmitz (2000) identificam três tipos diferentes de governança que se aplicam nas relações de coordenação na cadeia: a hierarquia, a quasi-hierarquia e as redes. A coordenação na forma de hierarquia é o oposto de uma relação de mercado, consistindo na internalização e verticalização completa da atividade pela empresa cliente. A quasi-hierarquia é um relacionamento entre empresas, no qual uma é claramente subordinada à outra, como ocorre freqüentemente no caso da subcontratação. Uma característica importante da quasi-hierarquia é a assimetria existente entre as grandes empresas que comandam a cadeia e as pequenas e médias empresas que fornecem serviços e produtos. Finalmente, as redes são formadas entre empresas com alguma equivalência de poder e porte, apresentando-se em duas situações: a primeira é aquela em que uma empresa líder atua como o centro para a economia local, com os fornecedores de produtos e serviços à sua volta; na outra, uma empresa líder assume a integração funcional e a coordenação de atividades dispersas internacionalmente.

Outro critério usado para classificar a governança é o seu *locus*, podendo ser ele local, quando ocorre no nível do município, nacional e ainda global, quando exercida por uma empresa ou uma instituição internacional. Há também a diferenciação do *locus* institucional, privado ou público. Para Humphrey e Schmitz (2000), a governança privada pode ser representada no nível local por associações de negócios e por cadeia de fornecimento local e, no nível global, por cadeias globais dirigidas pelos compradores e dirigidas pelos produtores. Já a governança pública pode ser representada, no nível local, por agências governamentais locais e regionais ou por agências não governamentais; e no nível global por campanhas internacionais não governamentais e estabelecimento de padrões internacionais de trabalho, meio ambiente e qualidade.

Ainda segundo os autores, apesar de não existirem estudos comparativos amplos, algumas pesquisas mostram a ligação entre a governança pública e privada e o *upgrading* nos *clusters*. Meyer-Stamer's (1999), ao comparar os *clusters* de cerâmica e o de têxtil de Santa Catarina mostra que a governança privada local fez a diferença, no início da década de 90, quando a cooperação entre as empresas foi o fator chave para que o *cluster* de cerâmica saísse da sua maior crise. A cooperação assumiu diversas formas, desde a intensa troca informal de informações, ao *benchmarking* entre as empresas locais, o rejuvenescimento das associações, etc., enquanto que o *cluster* de confecções não foi capaz de congregar os esforços locais e foi menos bem sucedido na sua reestruturação e *upgrading*.

Outros estudos, tendo como foco a governança local, realizados em *clusters* na Índia (Nadvi, 1995), Paquistão (Nadvi, 1999), México (Rabellotti, 1999) e Brasil, que passaram por crises na década de 90, também mostraram que o aumento da cooperação levou a um aumento maior da performance dos mesmos, o que, segundo Humphrey e Schmitz (2000), suporta o argumento de que uma maior governança local é necessária para vencer os desafios do *upgrading*. Entretanto, segundo os autores, os estudos também mostraram que a cooperação entre as empresas locais tendia a ser seletiva, ao invés de disseminadas no *cluster* e que algumas formas de cooperação eram mais intensas do que outras, como no caso da cooperação vertical entre produtores e fornecedores, que era muito mais intensa do que a cooperação horizontal, em função do desafio de obter um *upgrading*.

Apesar dos produtores locais aprenderem muito com os clientes globais sobre como melhorar seus processos produtivos, manter-se dentro das especificações, melhorar a qualidade e aumentar a velocidade de resposta, nas cadeias onde predomina a governança quase-hierárquica o *upgrade* funcional parece ser limitado e elas não conseguem desempenhar funções mais estratégicas ligadas à definição do produto. Nas cadeias menos hierárquicas, mais baseadas na relação de mercado, o *upgrade* funcional, apesar de não ser fácil, não é bloqueado pelas barreiras da organização da própria cadeia. (Humphrey e Schmitz, 2000).

As formas de organização em *cluster*, cadeias e redes representam oportunidades para as MPE, mas a limitação ainda permanece, uma vez que as melhores oportunidades de mercado estão na integração dos *clusters* com os mercados externos, dominados por grandes empresas mundiais, que não têm o mesmo interesse das MPE, como por exemplo no caso da indústria calçadista, em que os fabricantes não detêm nem a marca e nem o *design*, além de não possuírem permissão para isso.

2.3 Distritos Industriais Italianos

O conceito de distrito industrial italiano foi "re-descoberto" durante os anos 80, quando as pesquisas realizadas em regiões italianas, como as de Emilia-Romagna, identificaram ligações entre a prosperidade da economia local e a densa rede de pequenas empresas independentes e especializadas, que se concentravam em torno de algumas cidades. Muitos pesquisadores

estudaram a performance econômica da região que Bagnasco chamou de Terceira Itália, e entre eles temos os trabalhos de Brusco (1990), Piore & Sabel (1984) e Pyke e Sengenbergl (1992).

Segundo os dados estatísticos do ISTAT (Instituto Central de Estatística Italiano), apresentados na Tabela 2.1, em 1995 existiam 199 distritos industriais no país, responsáveis por cerca de 42,5% dos empregos na indústria (Bianchi, Miller e Bertini, 1997) e distribuídos em 15 das 20 regiões italianas, sendo a Lombardia, com 42 distritos, a região com maior número, seguida de Veneto e Marche, com 34 cada uma. A maioria dos distritos está localizada na região nordeste do país (33%), central (30%) e noroeste (30%), sendo que a sua distribuição setorial está ligada principalmente à estrutura tradicional da indústria italiana - móveis, calçados, couro, têxtil e vestuário- que respondem por mais de um terço de todos os distritos. Além destes, tem-se distritos especializados em mecânica (principalmente na região norte), indústria alimentícia, revestimento cerâmico, embalagem, brinquedos e jóias (Bigiero, 1998).

Tabela 2.1 – Importância dos distritos industriais na Itália.

Região	Número de Distritos	Número de Empregos	Empregos na Indústria (%)
Noroeste	59	922.140	44,0
Nordeste	65	835.521	60,6
Centro	60	405.613	43,7
Sul	15	58.970	7,2
Itália	199	2.222.244	42,5

Fonte: Bianchi, Miller e Bertini (1997)

Altenburg e Meyer-Stamer (1999) consideram os distritos industriais um tipo específico de *cluster*, caracterizado pela existência de redes locais, com um denso tecido social baseado em normas e valores culturais compartilhados, além de uma rede ampla de instituições, que facilitam a disseminação do conhecimento e a inovação.

Para Bianchi, Miller e Bertini (1997), apesar da presença de características comuns aos distritos industriais italianos, alguns elementos importantes, como o tamanho do distrito e das empresas e as relações estabelecidas interna e externamente ao mesmo, indicam que não existe uma uniformidade entre eles. Quanto ao tamanho, não existe qualquer teoria que explique o

tamanho mínimo de um agrupamento, que pode variar em função da idade do distrito, do tamanho do mercado, das restrições locais (físicas, administrativas, culturais, recursos humanos, etc.), sendo que, por exemplo, no caso da Itália encontra-se situações extremas como o distrito de Prato com cerca de dez mil empresas e mais de quarenta mil trabalhadores envolvidos, além de alguns outros grandes distritos como Biella, Como e Carpi e sistemas muito pequenos com menos de uma centena de empresas e algumas centenas de trabalhadores, como o setor de cerâmica Grottaglie na Apulia.

Em termos do tamanho das empresas locais e das relações entre elas, os autores também apontam a existência de situações, tais como: i) sistemas produtivos onde muitas pequenas empresas são concorrentes diretas no mesmo produto e têm pouca ou quase nenhuma relação entre elas, como no caso de Murano (produtos de vidro), Vicenza, Valenza Pó e Arezzo (trabalho em ouro) e Volterra (alabastro); ii) sistemas onde médias empresas emergem como líderes locais, como no caso de Sassuolo (cerâmica) e Brescia (aço); iii) sistemas baseados exclusivamente em micro e pequenas empresas com intensas relações recíprocas de contratação, como no caso de Prato (têxteis de lã), Fermo-Porto San Giorgio (calçados) e Cerea-Bovolone (móveis); iv) sistemas de subcontratação em torno de um ou vários grandes contratantes, como no caso de Treviso – tricô; Castelfelfredo – malharia e v) sistemas baseados em médias empresas especializadas e articuladas em negócios complementares em diferentes nichos de mercado, como no caso de Montebelluna (calçados) Reggio Emilia/Modena (máquinas).

Também ao se analisar as relações estabelecidas pelas empresas com o meio externo ao sistema, pode-se identificar situações diversas como, sistemas dependentes das empresas externas que são as principais contratantes dos subcontratados locais; sistemas independentes que transformam matérias-primas locais (produtos agrícolas) ou importam matéria-prima (têxtil, metal, etc.) e organizam todo o ciclo de produção localmente; e sistemas abertos, capazes de investir fora do sistema local, ou mesmo no exterior.

Ainda, segundo Bianchi, Miller e Bertini (1997), outro elemento a ser considerado é o fato do arranjo estar isolado ou localizado em um sistema regional com similaridades tecnológicas ou de mercado, uma vez que a existência de distritos complementares na mesma região é um fator importante para o aumento da competitividade, uma vez que facilita a divulgação de informações sobre mercados e tecnologias, a mobilidade de trabalhadores entre atividades similares ou

complementares e a realização de atividades conjuntas. Alguns exemplos citados são o caso da província de Brescia, onde os diferentes distritos estão ligados à cadeia produtiva do aço e metais não-ferrosos, ou daqueles ao redor de Florença, envolvidos com a indústria da moda, ou ainda, a integração entre atividades tradicionais e setores produzindo tecnologias e produtos complementares para eles, como no caso de Emilia-Romagna, onde se tem a presença de sistemas ligados à indústria de alimentação, têxtil e calçados

Para Becattini (1990, 1999), o distrito industrial pode ser descrito como um grande complexo produtivo, onde a coordenação das atividades e o controle da regularidade de seu funcionamento não dependem de regras preestabelecidas e de mecanismos hierárquicos, mas, pelo contrário, são submetidos às forças de mercado e a um sistema de sanções sociais aplicado pela comunidade. A proximidade geográfica permite ao distrito industrial apostar em economias de escala ligadas ao conjunto dos processos produtivos, sem perder a sua flexibilidade e adaptabilidade frente aos diversos acasos de mercado.

O autor discorda de alguns especialistas que classificam, como distritos industriais, áreas industriais de pequenas empresas lideradas por uma ou várias grandes empresas, por considerar que nessas áreas a estrutura produtiva é polarizada por essas empresas, com a estrutura social sendo caracterizada por nítidos conflitos de classe. Também não é aceita pelo autor a inclusão de zonas urbanas onde estão concentradas pequenas empresas de todos os gêneros e que têm funções determinadas nas diferentes fases de um processo produtivo único.

Para Gurisatti (1999), no distrito industrial um pequeno empresário é, antes de tudo, um membro da comunidade e parte de uma rede. Ele sabe que o seu sucesso depende da cooperação, mais do que da concorrência, e por esse motivo participa das instituições e associações locais e escolhe continuamente uma equipe de produtores com quem entrará no jogo da inovação. Além disso, os trabalhadores se sentem parte do sistema, mais do que de uma empresa em particular. Eles vêem a própria carreira como o primeiro degrau de um possível processo de *upgrading* social, que tem como ponto de partida a experiência técnica, prossegue através do trabalho autônomo no sub-fornecimento, passando pela micro empresa e chegando, em muitos casos, ao papel de empresa líder.

Brusco (1992), ao se referir aos distritos industriais italianos, aponta tanto presença de uma forte cooperação como a de uma forte concorrência entre as empresas. A concorrência está

presente entre aquelas empresas produzindo os mesmos produtos ou atuando na mesma fase do processo produtivo, enquanto a cooperação tende a ocorrer entre empresas operando em diferentes estágios de produção ou em serviços. Assim, por exemplo, os fabricantes de máquinas são capazes de colaborar com bastante intensidade com os usuários das mesmas, gerando benefícios para ambos os lados, principalmente quando os dois lados são tecnologicamente avançados. Entretanto, a forte concorrência entre os produtores de máquinas faz com que cada um queira fornecer o melhor produto, enquanto a concorrência entre os usuários faz com que cada um queira utilizar a tecnologia mais moderna. Dessa forma, a colaboração entre os dois lados permite que muitas novas idéias sejam incorporadas aos lançamentos de novas máquinas.

A característica crucial de um distrito industrial, apontada por Sengenberger e Pike (1999), é a sua organização, o que faz com que o seu êxito econômico seja decorrente, não tanto do acesso vantajoso a fatores de produção a um custo baixo, tais como, mão-de-obra, terra e capital baratos, mas, sobretudo, de uma organização social e econômica eficaz, baseada em pequenas empresas. Para os autores, a especificidade dos distritos industriais está na maneira como as empresas são reunidas e organizadas de acordo com determinados princípios e que resultam em economias de escala e escopo. Entre elas estão a existência de fortes redes de pequenas empresas que, através da especialização e da subcontratação, dividem entre si o esforço necessário para produzir determinados bens; a especialização que induz à eficiência tanto individual como a do distrito; e a especialização combinada com a sub-contratação.

Além dessas, os autores também apontam outras características dos distritos industriais: as redes pertencem a um mesmo setor industrial, contendo todos os processos e serviços prévios (*upstream*) e subseqüentes (*downstream*) necessários para a manufatura de uma família de produtos; as relações entre as redes tendem a acontecer no plano local; a disposição das empresas para a cooperação, que longe de eliminar a concorrência a incentiva; o dinamismo empresarial, resultante da facilidade para se abrir novas empresas (acesso ao capital, instalações, etc.); a proteção contra a dominação de grandes empresas e da dependência em relação a elas; a presença de pessoas com capacidade e confiança necessárias para abrir novas empresas; o acesso a redes, idéias e serviços; e a confiança e a cooperação.

Belussi (2001) aponta como algumas vantagens dos distritos industriais italianos o fato que, no processo de difusão de uma inovação, esta sofre melhorias, com alterações significativas em

termos de custo de adoção ou de performance. Quanto maior a população de potenciais "adotadores" da inovação, maior é a geração de variedades e maior a probabilidade de que algumas modificações sejam introduzidas. Além disso, também são fundamentais a existência de uma gama de empresas com capacidades e recursos diferenciados, o que preserva a versatilidade da estrutura local, e a ligação com os fornecedores de máquinas, em geral instalados nas proximidades, além da existência de canais informais de transmissão e compartilhamento de informações e conhecimentos.

Também para o autor, o modelo clássico de inovação não representa o modelo de geração e difusão de inovação predominante nos distritos industriais italianos, o qual está muito mais relacionado às estratégias de pesquisa e interações fortuitas, do que aos esforços deliberados em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Dessa forma, as inovações são desenvolvidas nas próprias empresas, embutidas no projeto de novos produtos e máquinas, onde a universidade não desempenha um papel primordial, pois a melhoria contínua, por meio de inovações incrementais, se dá muito mais através das áreas de engenharia das empresas. Além disso, novas soluções, de caráter tecnológico e de sofisticação de produtos, também são sugeridas pelos clientes mais exigentes. Por isso, o aprendizado indireto é decisivo e se dá através de vários canais de informação, tais como exposições, feiras, encontros técnicos promovidos por associações locais, etc., o que faz com que o conhecimento tácito seja desenvolvido nas empresas, por meio de um processo de acumulação de *know-how*, resultante de um aprendizado prático adquirido no dia-a-dia pelos técnicos e operários mais qualificados. Dessa forma, ele permanece embutido nas rotinas e *expertise* da empresa e a sua disseminação se dá através do contato entre os profissionais, da mobilidade dos empregados entre as empresas e de empreendedores que decidem abrir uma nova empresa, a partir da experiência adquirida como empregados. As escolas técnicas são as principais fontes de conhecimento explícito, simplificando e adaptando à linguagem das empresas locais os novos conhecimentos desenvolvidos nas universidades, transformando-os em cursos que irão facilitar a absorção do conhecimento externo e *upgrading* do conhecimento existente.

2.4 Políticas para Cluster

Sem ter a intenção de sermos exaustivos, ao falarmos de políticas para *cluster* procuramos levantar algumas questões que nos pareceram de particular relevância para, a partir da experiência internacional, termos alguns subsídios para analisar a proposta do programa do Sebrae de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais.

A história dos distritos industriais italianos mostra que o desenvolvimento foi produzido por uma combinação de oportunidades de mercado com o 'capital social', isto é, um tecido de relações construído ao longo do tempo e baseado em uma cultura de cooperação, confiança mútua e formas de organização social, como a família, associações e redes comunitárias. Entretanto, para Bagnasco (2000), isso não diminui a importância das políticas nacionais e regionais, uma vez que a política local deve representar um novo tipo de governança, em que atores públicos e privados, empreendedores, especialistas, sociedade civil, grupos de interesse, universidades, instituições de pesquisa e associações precisam colaborar com uma visão compartilhada de políticas públicas, capazes de coordenar as estratégias de longo prazo entre os principais atores locais.

Entretanto, para Souza e Botelho (2000) apesar do reconhecimento da importância da forma de organização dos distritos industriais para o desenvolvimento de algumas regiões, ainda permanece a discussão sobre o papel das políticas, seus limites e possibilidades, na criação de estruturas organizacionais cuja base é a associação e a cooperação entre pequenas empresas. E, embora a experiência internacional mostre que estas estruturas organizacionais dificilmente poderiam ser criadas por políticas públicas, a importância das mesmas, como instrumentos para a promoção do seu desenvolvimento, é enfatizada nos estágios subsequentes à constituição espontânea dos mesmos.

Para Scott (1998) a forma mais simples de ação da política regional está na eliminação das falhas de mercado, externas ao sistema de produção, através da ação das autoridades voltadas, por exemplo, para o fornecimento de recursos urbanos, planejamento do uso terreno pelas indústrias ou na diminuição dos problemas de poluição. Entretanto, para o autor, nos sistemas produtivos localizados a atuação do setor público deveria se dar em três frentes. Na primeira estaria o fornecimento de insumos e serviços críticos e o atendimento de necessidades específicas do arranjo, principalmente em áreas nas quais as empresas tenham mais dificuldades de acesso,

como pesquisa tecnológica, treinamentos, fornecimento de informações, marketing de produtos regionais, entre outros. Na segunda, a atuação das políticas públicas estaria voltada para a promoção da cooperação entre as empresas, uma vez que ela pode sofrer restrições por parte das mesmas, já que envolve uma certa perda de autonomia da firma individual. Nesse caso, os consórcios regionais e as parcerias público-privadas são alternativas para estimular a colaboração. A terceira estaria voltada para a constituição de fóruns de planejamento e de ação, onde as empresas podem definir coletivamente as estratégias comuns de atuação, principalmente as de médio e longo prazo.

Cassiolato, Palhano e Machado (2001) também chamam a atenção para uma clara tendência de deslocamento das políticas e do apoio financeiro, do nível federal ou central para o âmbito local ou regional, de modo a valorizar e promover, de forma mais sistemática, a cooperação entre os agentes econômicos, dada a necessidade de mobilização simultânea e coordenada das diversas instâncias governamentais responsáveis por políticas específicas. Ainda, segundo os autores, cabe aos governos centrais um papel importante de coordenação dos diferentes esforços regionais para que esta descentralização, ou regionalização, das políticas não venha a se constituir em um fator desagregador da coesão nacional, provocada pela competição entre as diversas regiões. Entretanto, esse ambiente, onde a cooperação tem uma importância cada vez maior, demanda uma reformulação da forma como a intervenção pública se organiza, dando ênfase à concentração das políticas em blocos agregados de desenvolvimento, geralmente incluindo vários setores, empresas e atividades correlatas, ao longo das cadeias produtivas e com um dimensionamento espacial particular.

Na última década, o interesse pelas políticas de desenvolvimento regional voltadas para a promoção de *clusters* cresceu enormemente, levando, inclusive, organizações multilaterais como OCDE, UNIDO, UNCTAD, Banco Mundial e Comunidade Européia a adotarem estratégias baseadas em *cluster* como ferramentas para o desenvolvimento local e regional. Em geral essas estratégias apresentam diversos pontos em comum, como a melhoria do ambiente de negócio (impostos, regulamentação, custos de serviços, etc.); o fornecimento de informações (mercados, clientes, concorrentes, tecnologia, etc.); a disponibilização de infraestrutura básica, educação e treinamento; o fortalecimento da colaboração entre as empresas e o desenvolvimento de redes; o fornecimento de serviços de pesquisa, testes, consultorias; o desenvolvimento de comunidades

que compartilhem metas e objetivos comuns; e o desenvolvimento do sistema de governança local (Enrigh, 2001).

Por outro lado, alguns autores consideram que, de fato, não existe uma "política de *cluster*" como uma nova área política, uma vez que é difícil encontrar exemplos onde novos instrumentos políticos tenham sido criados. Para estes, o que existe é uma inovadora combinação de instrumentos existentes nos campos da política tradicional, tais como: programas de cooperação entre universidades e empresas, criação de fundos especializados de capital de risco, desenvolvimento de infraestrutura, apoio para programas de treinamentos, políticas de atração de investimento direto estrangeiro, entre outros. A novidade está na forma mais interativa de implementação da política, na forma de intervenção dos atores públicos, de simples fornecedores de recursos para o de facilitadores de interações no âmbito *cluster*, o que implica em um papel mais participativo na definição e reconhecimento do *cluster*, além do envolvimento dos membros do *cluster* na determinação dos instrumentos políticos relevantes (Nauwelaers (2001).

Entretanto, Bianchi, Miller e Bertini (1997) chamam a atenção para o fato que, apesar de alguns agrupamentos de empresas de um mesmo setor ou de setores relacionados poderem ser considerados *clusters* potenciais, eles não evoluem nas mesmas condições, sendo, portanto, necessária a adoção de estratégias políticas adequadas ao seu estágio de desenvolvimento, pois as mesmas políticas, em contextos diferentes, podem levar a reações e resultados diversos, em função do ambiente local. Para os autores, a fase embrionária do *cluster* é a mais delicada, e a estratégia política recomendada para esse estágio consiste na eliminação dos obstáculos sociais, institucionais e de infraestrutura para a expansão da produção e a proliferação de novas empresas, além do apoio às firmas locais na divulgação e promoção dos produtos para novos mercados. O passo seguinte seria a remoção das barreiras para a expansão do arranjo e para a abertura de novas empresas e, uma vez que as pressões do mercado levam as empresas a se ajustarem, seria necessário criar as condições para que as respostas espontâneas ocorressem. Nesse caso, são recomendadas as ações voltadas à simplificação dos procedimentos burocráticos para autorização e controle da atividade econômica, a disponibilização de infraestrutura básica para a instalação das empresas, a realização de ações de apoio legal às mesmas, além da disponibilização de instrumentos de financiamento. Finalmente, as iniciativas políticas deveriam se direcionar para a promoção dos produtos locais para fora do mercado local, criando conexões com novos mercados, e desta forma dando a oportunidade para o arranjo se especializar.

Continuando, os autores também enfatizam a característica dinâmica dos *clusters*, que mudam com o tempo, crescem, se transformam, se abrem às relações externas, se reorganizam e declinam. Por isso, o papel das políticas deveria ser o de acompanhar e guiar esse processo de evolução em direção a objetivos específicos como de consolidação, *upgrade* tecnológico, inovação, etc. Quando o *cluster* sai da fase embrionária e atinge um tamanho considerável, as políticas voltadas para a inovação, reduzindo os riscos e os custos envolvidos nesse processo, podem ser as mais indicadas, evitando-se assim o risco de decadência do *cluster* devido à sua incapacidade de inovação em produto, processo e organização. Nesse caso, o papel das políticas deve ser o de criação de uma entidade comum entre as empresas locais, mesmo entre as que são concorrentes, de forma a levar à realização de atividades conjuntas de pesquisas, treinamento, coleta e disseminação de informações sobre novas tecnologias, novos materiais, técnicas para a melhoria da qualidade e eficiência e novos mercados.

Essa questão da adequação das ações políticas ao estágio de desenvolvimento do *cluster* também será retomada na discussão do Programa de Arranjos Produtivos Locais do Sebrae.

Por sua vez, Nauwelaers (2001) chama a atenção para o fato de muitas vezes, erroneamente, se adotar um conceito muito aberto de *cluster*, podendo-se encontrar sob esse rótulo coisas do tipo: i) acordos entre empresas, em geral com a participação de intermediários, como por exemplo, câmara de comércio, visando a realização de ações em conjunto, para promoção de exportação, treinamento, aquisição e equipamentos e instalações, criação de estratégias de compra, etc.; ii) concentrações puramente geográficas de empresas do mesmo setor ou da cadeia vertical de produção; iii) alianças estratégicas entre um grupo de empresas, com uma característica de curto ou de longo prazo, visando alcançar economias de escala, necessárias para a realização de projetos (P&D conjunta, desenvolvimento de produtos ou serviços, etc.) que seriam inacessíveis para as empresas individualmente; iv) programas de treinamento, desenvolvidos por grandes empresas, e voltados para pequenas e médias empresas, que são suas fornecedoras ou subcontratadas; etc. Entretanto, segundo a autora, essas situações diferem largamente em uma série de dimensões chave, tais como: a extensão e a profundidade das ligações desenvolvidas entre as empresas; o grau de formalização dessas ligações e a duração das mesmas; a importância e o papel do espaço geográfico; o grau de espontaneidade das ligações; o papel da intervenção pública; etc.

Na análise do programa do Sebrae a discussão da amplitude de utilização do conceito de *cluster* será retomada, ao discutirmos a questão do cumprimento das diretrizes orçamentárias previstas para o programa.

Por outro lado, a proliferação de políticas voltadas para *cluster* tem suscitado indagações de alguns autores sobre a legitimidade e a natureza desses programas, uma vez que, muitas vezes, apenas uma pequena porcentagem das empresas participa e, apesar deles estarem voltados para a eliminação das falhas de mercado, estas freqüentemente não são explicitamente identificadas. Com isso, as políticas são aplicadas como uma "receita de bolo", ao invés de tentarem superar falhas de mercado específicas, previamente identificadas, levando, por conseguinte, a uma perda de foco. Também os processos de seleção dos *clusters* são considerados pouco científicos. Além disso, as iniciativas voltadas para *clusters* são passíveis de uma série de abusos, comuns a outros programas de apoio governamental, tais como: as empresas participam apenas para obter apoio governamental; excesso de burocracia; fornecimento de serviços de forma mais expensiva e ineficaz do que as disponíveis no mercado; lobby excessivo para proteção ou apoio; e utilização do programa como ferramenta para subsidiar setores ou empresas com interesses políticos (Enrigh, 2001).

Na análise do Programa de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais do Sebrae, retomaremos algumas das críticas de Enrigh, procurando identificar em que medida elas se aplicam, ou não, ao programa.

Na literatura encontramos um relativo consenso de que, em função das particularidades de cada *cluster*, não existe uma política única que poderia ser aplicada a todos eles indiscriminadamente (Altenburg e Meyer-Stamer 1999; Ceglie e Dani 1999; UNCTAD 1998). Todavia, é possível elencar diretrizes gerais (promoção da cooperação, compartilhamento de serviços, equipamentos e instalações, realização de atividades conjuntas, etc.) que contemplem essas políticas e, ao mesmo tempo adequá-las às peculiaridades encontradas em cada *cluster*.

Para a OCDE (2001), as políticas públicas voltadas para *clusters* e redes podem auxiliar as PME a enfrentar os desafios colocados pela globalização, proporcionando um espaço para o diálogo e a cooperação entre empresas, setor público, particularmente em nível local e regional, e organizações não governamentais. O diálogo permitiria uma maior eficiência na colaboração entre as empresas, tais como iniciativas de *marketing* conjunto, criação de associações de crédito,

projetos conjuntos, patrocínio de treinamentos, etc. Além disso, esse diálogo também poderia implicar em uma melhoria qualitativa da política e da ação do governo, em aspectos como treinamento, disponibilização de informações e infraestrutura.

Apesar da amplitude do conceito de *cluster* dificultar a definição de *best practices* em termos de política, a OCDE identifica algumas orientações gerais que deveriam permeá-las. A primeira diz respeito a apoiar os *clusters* existentes, ou emergentes, ao invés de tentar criá-los, pois as empresas são parte de um sistema interligado e, como é difícil para os governos criar esses complexos através de políticas, uma atuação indireta é preferível. Em segundo, estaria o encorajamento do desenvolvimento de redes e do comportamento colaborativo entre as empresas, pois a proximidade entre estas e as instituições fornece maiores oportunidades para a promoção da colaboração, a um custo relativamente mais baixo. Outra orientação diz respeito aos programas de investimento, que não devem estar voltados apenas para a tradicional eliminação das falhas de mercado e fornecimento de bens públicos, mas também para a economia local e as realidades sociais, a partir do entendimento das diferentes estruturas econômicas e de governança encontradas nos diferentes locais.

Para Meyer-Stamer (2000) a promoção de *clusters*, como um mecanismo para incentivo da economia local, tem os seus limites estabelecidos por fatores políticos - por estruturas de governança, local e global. Em nível local, alguns atores centrais, como por exemplo a Associação Comercial e Industrial, terão dificuldades em lidar com os seus associados, tanto as empresas que fazem parte do *cluster* quanto aquelas que não têm nada a ver com ele diretamente, pois, em cada iniciativa para um grupo, o outro possivelmente vai reclamar. Pode até acontecer da Associação se negar a participar de uma estratégia de *cluster* e organizar uma resistência ativa. Também as estruturas de governança globais podem impor limites às iniciativas de *clusters* na medida que as filiais de grandes empresas presentes no *cluster*, freqüentemente não integram as estratégias de desenvolvimento do mesmo. Empresas externas, principalmente nas cadeias dirigidas pelos compradores, têm grande influência no *cluster* e, quando o interesse predominante é apenas a obtenção do menor preço, elas se aproveitam da rivalidade entre as empresas locais.

Também será retomada na análise do programa de arranjos produtivos do Sebrae a questão da governança das cadeias globais e, em especial, das dirigidas pelos compradores.

Uma outra questão importante para as MPE, em especial para aquelas inseridas em arranjos produtivos locais, diz respeito ao crédito. Segundo Vargas, Brito e Cassiolato (2001) a

experiência internacional mostra que é complexa a criação de programas para atender às necessidades de crédito dessas empresas, uma vez que demanda a articulação de diferentes modalidades de intervenção e, além disso, o alcance dessas políticas varia consideravelmente conforme o perfil das MPE existentes no país ou na região, o que significa que o formato do programa deve levar em consideração as especificidades culturais e os valores sociais presentes em cada local. Por outro lado, a heterogeneidade do universo das MPE demanda o estabelecimento de diferentes mecanismos de crédito, que vão desde o microcrédito para os empreendimentos familiares, até as modalidades de capital de risco para as empresas com elevado potencial de crescimento.

Ainda segundo os autores, no Brasil, assim como em outros países desenvolvidos e em desenvolvimento, a maior parte dos canais de financiamento está no sistema bancário comercial tradicional, onde as altas taxas de juros praticadas, as exigências de garantias reais e a inadequação dos instrumentos financeiros existentes, representam barreiras intransponíveis para as MPE. Além disso, a falta de informação das empresas sobre as opções de financiamento e das normas de formatação e apresentação de propostas para solicitação de apoio financeiro, distanciam-nas mais ainda dos sistemas de crédito. Por isso, no caso de uma política de crédito para arranjos produtivos a ênfase deveria estar no financiamento a grupos articulados de MPME, em detrimento aos mecanismos de apoio individual, e na necessidade de se buscar a articulação entre os diversos instrumentos e agentes que estão associados, de forma direta ou indireta, ao apoio financeiro a essas empresas. Outra questão importante é a adequação dos mecanismos e instrumentos de financiamento aos diferentes formatos e estágios de desenvolvimento dos arranjos, desde os mais incipientes até os mais articulados.

Posteriormente, na análise do programa de arranjos produtivos do Sebrae retomaremos essa discussão sobre crédito.

Um estudo, conduzido por Boekholt e Thuriaux (2000) e patrocinado pelo Ministério das Relações Econômicas da Holanda, analisou 13 países da OCDE⁹, conhecidos por terem implementado políticas, ou instrumentos políticos, voltados para o desenvolvimento de *clusters*,

⁹ Os países pesquisados foram Finlândia, Suécia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Inglaterra, Bélgica (Flanders), Canadá, USA, Alemanha, Áustria, Austrália e Nova Zelândia

principalmente em nível nacional e, em alguns casos, em nível regional. As considerações que apresentamos nas páginas seguintes estão baseadas nas conclusões desse estudo.

Segundo os autores, a priorização dos *clusters* nas políticas tem sido discutida em muitos países. Os *policy makers* que são favoráveis adotam o argumento de que o governo dispõe de recursos financeiros limitados e precisa utilizá-los da forma mais eficaz possível. Já, os críticos argumentam que essa é uma forma nova de "selecionar os vencedores", deixando de lado aqueles que não se enquadram nos *clusters* dominantes, o que pode levar ao desenvolvimento de um conservadorismo no sistema nacional de inovação, uma vez que as abordagens novas e mais radicais podem vir de onde menos se espera. Outro ponto levantado é que os governos são notoriamente ruins na escolha dos vencedores. Os que são a favor contra-argumentam dizendo que a seleção dos *clusters* não se dá em termos de potencial futuro, mas das forças atuais. Daí a importância de se dispor de boas ferramentas para mapear e analisar os *clusters* que são potencialmente fortes e estratégicos.

Através da análise das políticas de diversos países, Boekholt e Thuriaux identificaram o uso de algumas premissas para legitimar as políticas de *cluster*. Entre elas tem-se: i) as PME não aproveitam as oportunidades para melhorar a competitividade e a inovação que pode advir da colaboração com outras empresas; ii) as empresas, em especial as PME, não têm acesso ou não resgatam conhecimentos estratégicos quando atuam isoladas; iii) as empresas não utilizam a *expertise* dos fornecedores públicos de conhecimento, os quais também não estão suficientemente equipados para divulgar os seus conhecimentos; iv) falta identidade e auto-conhecimento aos *clusters* existentes, ou potenciais, que poderiam melhorar o seu *marketing*; e v) os serviços de apoio podem ser prestados mais eficientemente para grupos de empresas do que para uma única empresa.

Na prática, os autores puderam identificar diversas ações políticas voltadas para a eliminação dos "gargalos" mencionados acima. Entre elas estão a identificação das forças e fraquezas dos *clusters* através de mapeamentos e análises; o fornecimento de informações estratégicas através da realização de *benchmarking* e estudos de *foresight*; a atuação no sentido de alterar as regulamentações ou legislações que dificultam o surgimento e/ou desenvolvimento dos *clusters*; o aumento na conscientização a respeito dos benefícios da atuação em redes; a facilitação de contatos informais entre os diferentes tipos de círculos industriais, grupos setoriais ou *clusters*; o

auxílio na aproximação entre as empresas, atuando como um intermediário ou incentivando a intermediação de outras entidades; o apoio ao gerenciamento das redes através de programas de treinamento; o apoio financeiro aos serviços técnicos e aos instrumentos de colaboração; o suporte financeiro para a implantação de redes de cooperação empresarial (estudos de viabilidade, apoio gerencial, etc.); a atuação no sentido de juntar vários parceiros para desenvolver novas tecnologias, produtos ou serviços em áreas onde o setor público é o principal cliente (infraestrutura, tecnologia de comunicação e informação, defesa, etc.); e a atração dos elementos faltantes no *cluster*, identificados nos mapeamentos e análises.

O quadro abaixo relaciona as diversas situações com as possíveis ações a serem realizadas e os instrumentos políticos que podem se utilizados.

Quadro 2.2 - Problemas, ações e instrumentos políticos para *clusters*

Problemas	Ação Política	Instrumentos Políticos
Falta de identidade e reconhecimento do <i>cluster</i>	Identificação e <i>marketing</i> público do <i>cluster</i>	Mapeamento de <i>clusters</i> Promoção externa dos <i>clusters</i> regionais Promoção interna e externa das competências dos membros do <i>cluster</i>
Regulamentações governamentais dificultam a inovação ou a competitividade	Organização de fóruns específicos para identificar os gargalos e implementar as ações para eliminá-los	Plataforma de reivindicações do <i>cluster</i> Reforma fiscal Mudança na legislação (ambiental, trabalhista, etc.)
As empresas não aproveitam as oportunidades advindas da cooperação com outras empresas	Incentivar e facilitar as redes empresariais Promover sistemas de compras conjuntas	Programas de redes Treinamento de agentes Consórcios para participação em compras públicas
As empresas, em especial as MPE, não têm acesso ao conhecimento estratégico	Apoio ao <i>cluster</i> na obtenção e disseminação de informações Criação de oportunidades para a troca de informações sobre temas estratégicos para o <i>cluster</i>	Implantação de serviços de informação e centros tecnológicos Exploração de oportunidades de mercado Exercícios de <i>foresight</i>
As empresas não utilizam a <i>expertise</i> dos fornecedores de conhecimento	Ações cooperativas de P&D Disponibilização de facilidades de P&D específicas para o <i>cluster</i>	Implantação de centros tecnológicos específicos Subsídio à P&D cooperativa e transferência de tecnologia
Falta de elementos fundamentais no <i>cluster</i>	Atrair e promover o crescimento de empresas no <i>cluster</i> Atrair / estabelecer entidades voltadas para P&D	Investimentos no <i>cluster</i> Investimentos em P&D pública Apoio às novas empresas

Fonte: Adaptado de Boekholt e Thuriaux (2000)

Para os autores, outra distinção a ser feita é em relação ao nível de agregação da política de *cluster*, uma vez que cada um demanda abordagens e instrumentos políticos diferentes, além do envolvimento de diferentes atores. Os níveis identificados por eles são mostrados no Quadro 2.3 abaixo.

Quadro 2.3 - Níveis de Agregação de Políticas de *Cluster*

Nível	Exemplo	Atores Envolvidos
Mega	Setor agro-alimentar	Ministérios e agências de política industrial, organismos nacionais de estatística, pesquisadores de <i>cluster</i> , organizações e associações industriais
Meso	Setor de construção de máquinas-ferramenta	Ministérios e agências de política industrial, organizações industriais setoriais, plataformas industriais, fornecedores especializados de tecnologia e de serviços, agências de desenvolvimento regional
Micro	Redes de empresas	Empresas, gerentes de redes, fornecedores regionais de tecnologia, organizações de educação e pesquisa, etc.

Fonte: Adaptado de Boekholt e Thuriaux (2000)

Segundo Boekholt e Thuriaux foi possível identificar que as políticas de apoio aos *clusters*, em geral, seguiam um dos quatro "modelos" abaixo:

a) Aumento da "vantagem nacional" para alguns setores ou cadeias de valor

Baseia-se no mapeamento extensivo dos *clusters* – análise das forças e fraquezas, ameaças e oportunidades - visando a identificação daqueles que têm importância estratégica para o país, seja em termos do número de empresas, nível de emprego e força histórica, para, a partir daí, decidir quais os *clusters*-chave nos quais deve-se focar a atenção para assegurar as condições favoráveis para o seu desenvolvimento, ou manutenção da posição já alcançada. Os exemplos típicos desses modelos são encontrados na Dinamarca e Finlândia, e em menor grau na Suécia e Canadá.

Nesse modelo, ao invés de iniciativas focadas em *clusters* específicos, o apoio se dá em nível mega e meso, através de medidas políticas mais amplas que visam melhorar a infraestrutura e as condições gerais do setor, tais como, educação, acesso a mercados internacionais, adequação de regulamentações, apoio à inovação, etc. A identificação das necessidades e gargalos das empresas e organizações presentes nos *clusters*, visando o desenvolvimento de ações públicas futuras, se dá através de fóruns de discussão amplos.

A Dinamarca realizou na década de 90, uma série de estudos e mapeamentos envolvendo quase todos os setores industriais, diferentemente dos outros países que fizeram uma seleção *a priori*. No início da década de 90, a política de apoio à inovação na Dinamarca era constituída por programas de subsídio muito amplos e genéricos. Em 1993, a eleição de um novo governo trouxe mudanças das relações com a indústria e a adoção do conceito de '*Resource Areas*', que englobavam os mega-*clusters* de produtos alimentícios, bens de consumo/diversão, construção, comunicação, transporte/meio ambiente/energia e médico/saúde, cabendo ao Ministério da Indústria e Comércio a coordenação das atividades com os outros ministérios envolvidos. A principal razão para a mudança de direção política foi a percepção da necessidade de foco e especialização no apoio político, uma vez que estudos mostravam que o país apresentava um modelo claro de especialização na sua estrutura econômica que, não tinha se alterado muito nos últimos 100 anos.

Uma *Resource Area* é constituída por empresas e instituições que juntas elaboram, produzem e distribuem um conjunto de produtos com características homogêneas de mercado, representando

uma visão vertical da estrutura de mercado, onde a cadeia de valor e seus produtos finais definem a *Resource Area*. Essa seria a principal diferença entre a política setorial tradicional, que vê a economia baseada em uma divisão de setores, fazendo a distinção entre produtores de matéria prima, manufatura e serviços, quando na prática as relações de interdependência ultrapassam as fronteiras do setor.

Entretanto, essa nova abordagem representou um desafio para a condução de uma política econômica baseada em uma maior interação entre o governo, a administração pública e a indústria, sendo que o elemento chave dessa iniciativa foi implantação de uma série de fóruns de discussão e grupos de trabalho, que elaboraram as recomendações e as prioridades para a ação política. A escolha das *Resource Areas* se deu através de discussões entre especialistas, análises estatísticas e razões pragmáticas, sendo que a opção de se selecionar mega *clusters* auxiliou na aceitação dessa abordagem, evitando a oposição política contra a abordagem de escolha dos vencedores, ou de setores que se sentiriam excluídos.

Em cada um dos mega *clusters* foi estabelecido um diálogo envolvendo representantes da indústria, pesquisa, associações e outras organizações relacionadas, onde, através da análise dos desafios e oportunidades de cada setor, foram definidas as condições estruturais adequadas para cada *Resource Area* e propostas as iniciativas políticas a serem adotadas. Além disso, para o sucesso dessa abordagem foi importante o envolvimento de vários ministérios na implantação das orientações propostas pelos grupos, uma vez que elas tinham um caráter amplo, e essa 'quebra de paredes administrativas' foi um dos desafios mais difíceis do processo.

Segundo Boekholt e Thuriaux, pôde-se tirar algumas lições desse processo. Uma delas diz respeito ao sucesso do diálogo, para o qual é fundamental a identificação dos líderes, principalmente no setor empresarial, e a obtenção do comprometimento deles, sendo que se mostrou muito difícil conseguir ter essas pessoas dedicando muitos esforços ao processo. Entretanto, a presença de muitos representantes oficiais de associações também pode causar morosidade no processo de decisão, em função das posições assumidas. Por sua vez, os representantes do governo deveriam concentrar os esforços na tradução das idéias em iniciativas e na implementação das mesmas. Também a clareza, desde o princípio, sobre onde estão os limites da intervenção pública evita que sejam enfatizados temas pouco realistas ou sobre os quais as agências públicas não têm influência, como por exemplo, níveis de impostos.

Ainda segundo os autores, a experiência da Dinamarca mostrou que a política de *cluster* deve ser vista como um pacote integrado de intervenções públicas, definidos com a participação dos diretamente envolvidos, isto é, a comunidade empresarial, organizações de ensino, de pesquisa, etc. Em termos de ferramentas políticas, a mudança mais aparente se deu, da simples distribuição de subsídios, para o início de um processo onde a troca de pontos de vista entre os principais componentes do sistema nacional de inovação levaram a um uso mais eficiente dos recursos e dos conhecimentos.

b) Modelo de Redes de Pequenas Empresas

Apesar da formação de uma rede entre empresas não necessariamente significar que existe um *cluster*, os programas com esta finalidade são a forma mais difundida de política voltada os mesmos. Têm como principal objetivo o estabelecimento, apoio e desenvolvimento de redes de colaboração entre pequenas empresas que, de alguma maneira, têm uma conexão horizontal ou vertical dentro da cadeia de valor. Em geral, apresentam algumas características comuns. São programas nacionais, criados para facilitar a cooperação entre empresas dentro da cadeia de valor e como as redes são regionalmente concentradas isso permite o contato pessoal e facilita o desenvolvimento da confiança. Em geral é estabelecida uma função de gestor cujo papel é desempenhado por uma entidade pública ou privada, que inicia ou gerencia a rede, sendo que parte das atividades de apoio é voltada para desenvolver as habilidades do gestor.

Além disso, tipicamente, os programas de redes têm uma das seguintes estruturas: i) redes onde as empresas participantes compartilham e desenvolvem recursos comuns, tais como, treinamento, tecnologia, experiências gerenciais e informações estratégicas; ii) redes da cadeia de fornecimento, onde grupos de fornecedores são encorajados a colaborar entre si e com os seus potenciais contratantes; e iii) redes horizontais onde as empresas de setores similares se unem para melhorar a posição competitiva através da realização de atividades conjuntas de *marketing*, compras, exportação, etc.

Esses programas também desenvolvem algumas atividades típicas. Apóiam o gerenciamento da rede, financiando os custos de coordenação, fornecendo a estrutura de apoio e os recursos necessários para o seu gerenciamento. Apóiam a realização de estudos de viabilidade e de mercado, *benchmarking*, avaliação de tecnologia, etc. para auxiliar a definição, ou atualização, das metas e objetivos das redes, além de fornecerem ferramentas do tipo qualidade total,

certificação ISO, etc. Também auxiliam os grupos de empresas a estabelecer contatos internacionais, através da realização de visitas de negócio, participação em feiras, contato com centros de P&D internacionais, etc.

Nas redes o processo de colaboração pode se dar em uma grande variedade de atividades, como nas de compra, logística, P&D, pesquisa de mercado, *marketing*, gestão da qualidade, certificação, distribuição, etc. Na prática, os autores perceberam que o foco dos programas de rede freqüentemente estava em empresas pertencentes a setores tradicionais, tendo por objetivo aumentar a competitividade das mesmas, sem que necessariamente as instituições de pesquisas fizessem parte da rede.

Um dos exemplos de programa de desenvolvimento de redes citados no estudo é o Programa de Redes da Dinamarca¹⁰, realizado entre 1989 e 1992, com um investimento de 25 milhões de dólares e que desenvolveu cerca de 300 redes, tendo como inspiração o modelo italiano de Emilia-Romagna. As redes deviam ser formadas por pelo menos três empresas, e o apoio financeiro se dava em três fases: na primeira eram bancadas 100% das despesas, até um valor máximo pré-definido, para o estabelecimento dos contatos entre as empresas e para a realização de um estudo de viabilidade sobre as possibilidades de cooperação. Na segunda etapa as redes tinham o subsídio de 50% dos custos para o seu estabelecimento (definição do planejamento, orçamento, elaboração de acordos, etc.) e, na terceira etapa eram bancados os custos de manutenção da rede por dois anos, sendo 50% dos custos no primeiro ano e 30% no segundo.

Dentro do programa também foram treinados 40 gestores, cujo principal papel era identificar as empresas para formar a rede e dar o suporte administrativo e de secretaria para aquelas que formavam. Por isso, o papel desses gestores era fundamental nas fases um e dois e bem menor na fase três, quando as relações de cooperação já estavam mais fortes. Entretanto, esta foi uma das fragilidades do programa, uma vez que os gestores eram financeiramente dependentes do número de redes que formavam e não do seu sucesso, o que talvez explique o fato da sobrevivência das redes iniciadas pelos gestores ser consideravelmente menor do que aquelas iniciadas pelas próprias empresas.

A avaliação desse programa é que o custo foi alto para os resultados obtidos pois, passados três anos do término do programa, 75% das redes não existiam mais. Uma pesquisa realizada com

¹⁰ Programas de desenvolvimento de redes também foram executados pela Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos e Bélgica.

as empresas participantes mostrou que mais de dois terços das empresas consideravam que tinham tido uma boa experiência de aprendizado, mas poucas tiveram um impacto financeiro com a participação na rede. As principais razões desses resultados foram atribuídas ao tempo curto das fases de planejamento e preparação, à ineficácia do treinamento dos gestores e ao fato da iniciativa não estar suficientemente direcionada para as necessidades das empresas.

A análise dos diversos programas permitiu aos autores definirem algumas premissas básicas em relação ao desenvolvimento de um programa de incentivo às redes de cooperação entre empresas. Uma das desvantagens dessas iniciativas é que os "gestores públicos" subestimam os riscos e os esforços envolvidos para as empresas se engajarem nas redes, principalmente porque, de modo geral, procura-se promover a colaboração em áreas que são muito estratégicas para os seus negócios. As empresas temem perder para as outras os ativos estratégicos e informações importantes e, freqüentemente, as pequenas empresas são mais favoráveis a começar com alianças menos estratégicas, antes de iniciar um processo de colaboração mais abrangente. Por isso, estabelecer uma rede é um processo complicado que demanda tempo, contato pessoal (e informal) e um gerenciamento profissional, pois é preciso construir a confiança entre os parceiros. Além disso, se os benefícios potenciais não são claros, os participantes serão relutantes em despender esforços e tempo valiosos, pois o investimento humano inicial é grande, comparado com a incerteza dos resultados. Os participantes também têm necessidades e expectativas variáveis, dependendo das suas próprias capacidades, principalmente as tecnológicas.

Algumas dessas questões também serão retomadas quando da análise do Programa do Sebrae de Arranjos Produtivos Locais.

c) Modelo de Desenvolvimento Regional

As iniciativas mais explícitas de estímulo aos *clusters* são encontradas no nível das políticas regionais e, dependendo do tamanho da região e do poder dos atores regionais junto às autoridades nacionais, as atividades para fortalecer os *clusters* locais podem ser bem sucedidas.

Os elementos essenciais do modelo de desenvolvimento regional são o envolvimento ativo das agências públicas regionais (governo, agências de desenvolvimento, centros de inovação, etc.) em alguns setores, tradicionais ou emergentes, da economia local, promovendo o fortalecimento dos conhecimentos e os investimentos locais. Também são utilizados um conjunto de instrumentos

políticos (política industrial, de C&T, de educação, etc.) para estimular o desenvolvimento, além de ser encorajado o contato pessoal entre os membros do *cluster*.

Segundo Boekholt e Thuriaux, de um modo geral, no modelo de desenvolvimento regional os atores locais utilizam instrumentos que são muito mais práticos, em termos de intervenção, para o estabelecimento ou sustentação de redes empresariais, sendo crucial o papel dos gestores nas iniciativas políticas, daí a importância do treinamento dos mesmos. Da mesma forma, o tamanho e a qualidade da infraestrutura regional de apoio também é um fator determinante. Além disso, o escopo, os recursos e os impactos das ações dependem do "nível da autoridade" local para atuar no desenvolvimento econômico. Nas regiões onde ocorreram uma ação ativa no desenvolvimento dos *clusters*, foram utilizados um conjunto de instrumentos políticos para atrair investimentos para o *cluster* (atrair os elementos essenciais que faltavam), para desenvolver redes de pequenas empresas (em especial redes na cadeia de fornecimento) e para a realização de atividades de transferência de tecnologia (ligando universidades e centros de pesquisa com as indústrias).

Entretanto, segundo os autores, é necessário apontar algumas armadilhas do modelo, principalmente o fato que, freqüentemente, as iniciativas de desenvolvimento de redes são vistas como a mais nova panacéia para auxiliar na solução de todos os problemas de desenvolvimento econômico, o que faz com que, a todo o momento, os atores públicos locais demandem novos projetos de rede para melhorar a competitividade das pequenas empresas. Outra armadilha é que muitas vezes as estratégias políticas das agências públicas focam o desenvolvimento de *clusters* de alta tecnologia, mesmo quando as pré-condições necessárias não estão presentes na região.

Exemplos desse modelo podem ser encontrados na Grã-Bretanha, especificamente no País de Gales e na Escócia. No País de Gales, a partir de 1983 foi adotada uma estratégia de atração de investimentos, através da instalação de empresas no país, principalmente as estrangeiras, com o objetivo de substituir as indústrias pesadas tradicionais que estavam em declínio. A estratégia não foi a de trazer indústrias de setores pré-determinados, diferentemente do ocorrido na Escócia que, explicitamente, focou em setores e empresas específicos, sendo que as primeiras empresas que se instalaram no país foram de componentes para a indústria automobilística e de eletro-eletrônicos.

Posteriormente, a política de desenvolvimento regional evoluiu para uma estratégia de apoio aos *clusters* e, no final dos anos 80, foi definida uma estratégia mais explícita para integrar as empresas internacionais na economia regional e local, a partir da percepção de que os investimentos, por si só, tinham sido insuficientes para recuperar a região. Foi então criado o

Programa de Iniciativas Setoriais (*Sector Initiatives Programme* – SIP) com o objetivo de melhorar a performance das empresas nacionais, atrair investimento internacional de maior qualidade e desenvolver fortes ligações nas cadeias locais de fornecimento. No início da década de 90, uma nova iniciativa foi desenvolvida para melhorar o número e a qualidade dos fornecedores locais para as empresas internacionais, tendo sido oferecida uma série de ferramentas para desenvolver as habilidades internas das indústrias nacionais (certificação de qualidade, *benchmarking*, desenvolvimento gerencial, etc.). O programa também auxiliou os investidores internacionais a encontrar os seus fornecedores locais.

d) Modelo de Ligação entre Indústria e Pesquisa

Esse modelo é encontrado em países onde as redes empresariais são estimuladas no sentido de melhor utilização dos recursos públicos de conhecimento ou para a realização de pesquisas conjuntas, daí o foco no desenvolvimento de redes em torno de centros de pesquisa, universidades ou empresas intensivas em conhecimento. Por isso, a ênfase está no desenvolvimento de *clusters* em mercados emergentes e não em setores tradicionais, daí a proximidade desse modelo com a política de C&T. Os parceiros no *cluster* são as empresas e as instituições de pesquisa, definindo uma cadeia de valor de conhecimento, que engloba todas as etapas, desde a pesquisa básica até a comercialização. O foco está na criação de redes em nível micro, envolvendo um grupo limitado de organizações industriais, de pesquisa e/ou centros de excelência, concentrados regionalmente, e que em conjunto desenvolvem um projeto ou, em alguns casos, desenvolvem uma estratégia de pesquisa de médio e longo prazo. Como as empresas participantes são tecnologicamente competentes, a maioria possui áreas de P&D internas, e fazem parte de setores intensivos em conhecimento ou de novas tecnologias, os instrumentos utilizados são o apoio financeiro para o desenvolvimento de atividades colaborativas de P&D, apoio para as novas empresas de tecnologia, fornecimento de informações estratégicas sobre os desenvolvimentos em ciência e tecnologia em setores específicos e atração de capital de risco.

A diferença com as relações tradicionais entre indústria e pesquisa está no fato de que não é uma simples relação bilateral entre uma empresa e uma instituição de pesquisa, mas, como mais de uma empresa está envolvida, o objetivo é estabelecer relações de médio e longo prazo e não

apenas desenvolver um projeto de curto prazo. Neste caso, a cadeia de valor engloba todas as fases: pesquisa básica e aplicada, desenvolvimento e comercialização.

Esse tipo de iniciativa foi identificado na Alemanha e na Áustria. Na Alemanha, ocorreram iniciativas do Governo Federal para estimular o desenvolvimento de centros regionais de excelência, isto é, um *cluster* de pesquisa e indústria, em campos tecnológicos específicos, como por exemplo, biotecnologia. A Áustria, inspirada pela iniciativa alemã, também lançou um programa similar, com a diferença de que as atividades focavam os centros de pesquisa e os seus parceiros, ao invés de aglomeração de empresas ao redor de centros de pesquisa, concentrados em uma determinada área geográfica.

Para Boekholt e Thuriaux apesar de se poder tirar algumas lições da experiência internacional, não é possível definir um modelo ideal de política de *cluster*, uma vez que as suas premissas e conexões com outros instrumentos políticos são muito dependentes da posição histórica das políticas econômicas, industrial e de C&T de cada país. Frequentemente, uma política de *cluster* é percebida como uma forma de política industrial baseada na idéia de "seleção dos vencedores", uma vez que um dos seus elementos essenciais é o foco nas cadeias de valor importantes para a economia, além de ter um componente de seleção e priorização.

Para os autores, um dos principais desafios para se desenvolver uma política de *cluster* está na necessidade de mudanças inter-organizacional e de cooperação dentro dos próprios departamentos e agências públicas, que precisam tratar o tema de uma forma sistêmica, em uma abordagem política integrada que atue simultaneamente sob diversos ângulos, na busca da competitividade. Além disso também é clara uma mudança na intervenção política, priorizando o desenvolvimento de processos sociais, ao invés de intervenções apenas baseadas em incentivo fiscal ou programas formais. A criação de fóruns de discussão envolvendo os membros do *cluster*, assim como a promoção de contatos formais e informais entre os envolvidos são intervenções políticas típicas que perpassam os diversos modelos. No caso de desenvolvimento de redes, este pode ser dificultado pela estrutura do sistema de apoio existente, que privilegia a ajuda à empresa individual. A experiência com esses programas mostrou que os consultores, que atuam no atendimento à empresa individual, necessitam de treinamento e capacitação adicional para atuarem como gestores entre diferentes empresas. Além disso, um bom conhecimento da cadeia de valor e seus elementos são necessários para identificar todos os atores. Por outro lado,

desenvolvimento de redes empresariais também demanda mais tempo e esforço para desenvolver a confiança e formular uma estratégia comum, do que as atividades de apoio tradicionais.

CAPÍTULO III – A HISTÓRIA¹¹ DO SEBRAE E DO SEBRAE-SP

Neste capítulo procuramos resgatar um pouco da história do Sebrae e do Sebrae-SP, desde a sua criação em 1972, com o nome de Cebrae (Centro Brasileiro de Apoio Gerencial à Pequena e Média Empresa). Consideramos importante esse regaste histórico, não só para se conhecer melhor a instituição, mas também para contextualizar o programa que vamos analisar. Faremos também uma breve apresentação dos seus diversos programas, apenas com um indicativo das ferramentas que o Sebrae já dispõe e que poderão vir a ser utilizados em diversos momentos da implantação do Programa de Arranjos Produtivos Locais. Entretanto, como o programa de arranjos ainda está em uma fase de estruturação, não vamos discutir a utilização desses programas na implantação do mesmo. Por isso o capítulo tem uma abordagem mais descritiva do que de discussão sobre a entidade e seus programas.

Apesar da história do Sebrae ter se iniciado apenas em 1990, ela tem suas raízes em 1960, quando foi constituído o Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa (Geamp), vinculado ao Conselho de Desenvolvimento do Governo Federal, tendo como objetivo dar apoio às pequenas indústrias na melhoria da produtividade e no fortalecimento da sua estrutura econômico-financeira. A criação do Geamp foi consequência do reconhecimento oficial, já no governo de Juscelino Kubstcheck, da desigualdade de condições entre empresas nacionais e estrangeiras, o que levou à elaboração e divulgação do Documento 33, pelo Conselho de

¹¹ A história do Sebrae-SP foi extraída de MOTA, Carlos Guilherme; AZEVEDO, Elizabeth. Sebrae-SP 10 anos. São Paulo, 2001

Desenvolvimento da Presidência da República, apresentando o estudo “Problemas da Pequena e Média Empresa”, e propondo a criação do Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa.

Entretanto, a proposta para a criação de um órgão federal de assistência à pequena empresa ocorreu somente doze anos depois, em 1972, durante o II Congresso das Classes Produtoras. Foi esta proposta que serviu de base para a criação, no Rio de Janeiro, do Centro Brasileiro de Apoio Gerencial à Pequena e Média Empresa (Cebrae).

O Sebrae nasceu com C em 17 de julho de 1972, dentro da estrutura do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), tendo como seus primeiros dirigentes quadros do próprio banco: João Lourenço Corrêa do Lago Filho, diretor-executivo, e Roberto Procópio de Lima Netto, presidente do Conselho Deliberativo. Na cerimônia de inauguração, o então Ministro do Planejamento, Reis Velloso, justificou a necessidade criar uma entidade que priorizasse a pequena produção: *“estudos realizados mostravam que a empresa privada nacional, muito especialmente a pequena empresa, estava operando em condições de desigualdade e de inferioridade de condições, em seu próprio mercado”*.

Os recursos eram provenientes do Ministério do Planejamento e os focos de atuação do Cebrae estavam voltados para a assistência técnica e gerencial, treinamento de pessoal, assistência na obtenção e aplicação de crédito e pesquisas setoriais e regionais da economia brasileira. Em nível estadual, sua atuação se dava através dos Centros de Assistência Gerencial (Ceag), sendo que os primeiros foram instalados nos Estados da Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina. A expansão dos Ceags foi rápida e, em 1973, já existiam em 16 estados, incluindo São Paulo.

No início o Ceag de São Paulo se assemelhava a um escritório de consultoria, onde especialistas em gestão empresarial ficavam à disposição para responder às perguntas formuladas por telefone ou pessoalmente, dividindo uma grande mesa, pois o espaço do escritório na Alameda Itu era pequeno. Com a demanda crescente pelos serviços, em 1979 a entidade passou a alugar todo o andar de um edifício, no bairro da Liberdade. No interior, a expansão se deu pela criação de postos avançados, através de acordos com prefeituras e entidades de classe.

A partir de 1975 o Cebrae Nacional alterou a sua política de atendimento, oferecendo uma maior variedade de serviços a um público mais amplo, aproximando-se mais de outros países e

lançando alguns projetos especiais, como o da bolsa de sub-contratação e do apoio à exportação. Na época, em função da política econômica do governo militar, a maior demanda para o Ceag São Paulo estava relacionada ao comércio exterior, o que levou a entidade a contratar especialistas com experiência nesta área e elaborar projetos para a formação de consórcios de exportação. Os serviços oferecidos, inicialmente estavam mais voltados para o estudo de mercados e de legislação de comércio internacional, pois a atuação das empresas que consultavam a entidade era muito diversificada.

Posteriormente, em 1980, o Cebrae Nacional transferiu a iniciativa de apoio à exportação para todos os estados, através da criação do Programa Nacional de Apoio à Exportação (Pronaex), oferecendo a metodologia para a formação de consórcios e uma linha de crédito junto ao Banco do Brasil. O programa estabelecia um tempo limitado para a atuação junto às empresas que, depois de 1 ou 2 anos, deveriam criar uma estrutura própria e passar a atuar sozinhas no mercado internacional, dando a oportunidade para a criação de novos consórcios. Em São Paulo este programa avançou e, de dois consultores em comércio exterior, chegou-se a uma estrutura com mais de dez gerentes, além das equipes de apoio.

Até 1986 o Cebrae esteve ligado ao Ministério do Planejamento, sendo transferido nesse ano para o da Indústria e Comércio, com a sua sede sendo transferida do Rio de Janeiro para Brasília. Com a troca de ministério houve uma redução importante nos recursos destinados à entidade, além da mudança no seu foco de atuação que, além das pequenas e médias empresas, passou a apoiar também as micro empresas. A inclusão desse novo público representava um desafio para a entidade, uma vez que não se conhecia a sua dimensão em termos de emprego e produção e, além disso, a maioria delas era constituída por empreendedores trabalhando na informalidade.

Tendo mantido a mesma sigla, os Ceags adotaram um novo nome, o de Centro de Assistência Gerencial à Micro e Pequena Empresa.

Na década de 80, algumas das ações realizadas pelo Cebrae foram na direção de obter um tratamento diferenciado para as pequenas empresas, o que ocorreu com a aprovação do Estatuto da Microempresa, em 1984, e a inclusão dos artigos 170 e 179, na constituição de 1988. Entretanto, com a diminuição das verbas governamentais, as estruturas e os programas das entidades nacional e estaduais foram sendo desmontados, sendo que, em 1990, a entidade tinha apenas 190 funcionários em todo o país. O Ceag de São Paulo, que ocupava um prédio todo no

bairro da Aclimação, ficou reduzido a dois andares e a apenas 25 funcionários, em sua maioria da área administrativa, oferecendo alguns poucos treinamentos, serviços de consultoria e disponibilização de espaço em feiras para os pequenos empreendedores.

O Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa foi criado no dia 9 de outubro de 1990, dentro do contexto do Programa Nacional de Desestatização, que visava afastar do Estado as atividades que poderiam ser melhor conduzidas por organizações não-governamentais. Criado pela Lei 8.029 e regulamentado pelo Decreto n.º 99.570, o Sebrae hoje está presente em todos os Estados e em mais de 400 pontos de atendimento.

Com a desvinculação do governo federal, o Sebrae passou a ser uma instituição autônoma, com *status* de entidade civil sem fins lucrativos, com recursos provenientes da contribuição compulsória de 0,3% sobre o total da contribuição social sobre a folha de pagamento das empresas, o que fez o seu orçamento passar de US\$ 4 milhões em 1989, para US\$ 210 milhões em 1990. O Sebrae também passou a ser orientado por um Conselho Deliberativo Nacional, do qual fazem parte representantes dos setores industrial, comercial, agrícola e de serviços, além de áreas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e instituições financeiras que operam linhas de crédito. A ligação com o governo federal se dá através de um conselheiro indicado pela Secretaria Nacional de Economia do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

A criação do Sebrae se deu em um momento econômico difícil para o Brasil. Na década de 80, a chamada "década perdida", um dos problemas mais prementes foi o combate à inflação, tendo a estabilização econômica se tornado a principal prioridade do governo Sarney, buscada incessantemente através de vários planos econômicos, baseados em congelamento de preços e salários, mas que não tiveram efeitos duradouros no combate da inflação. No início da década de 90, o modelo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição das importações já estava ultrapassado. Em 1990 toma posse o presidente Fernando Collor, eleito com base nas suas promessas de acelerar a estratégia neoliberal na política e na economia, como única forma de alcançar a efetiva redistribuição de renda para os pobres. Entretanto, a inflação continuava a ser um problema prioritário e, desta vez, os planos para combatê-la passavam por um enxugamento de ativos jamais visto, mas que também fracassou. Apesar disso, ele aprofundou significativamente a liberalização da economia brasileira, reduzindo drasticamente as taxas de importação, sem que as empresas nacionais estivessem preparadas para enfrentar a concorrência

internacional, resultando no fechamento de um grande número delas nos anos que se seguiram (Addis e Gomes, 2001).

O Sebrae é hoje um sistema federal, com uma sede nacional, e está presente em todos os Estados, através dos Sebrae estaduais. O Sebrae Nacional (Sebrae-NA) é responsável pela definição das diretrizes gerais e dos programas de abrangência nacional, que são implementadas pelos Estados. Entretanto, as entidades estaduais têm autonomia de organização e de ação para atender às especificidades locais e, quando um programa estadual obtém um bom resultado ele pode ser estendido aos demais estados, por iniciativa do Sebrae-NA. Em 2001 o Sistema Sebrae, aí incluindo o Nacional e os estaduais, empregava em torno de 4600 pessoas, sendo este número acrescido em cerca de 50%, ao se incluir os terceirizados¹². As estimativas para a receita de 2001, oriunda da Contribuição Social, era de cerca de R\$575 milhões mas, podendo chegar a R\$1,2 bilhão, devido à existência de saldos de exercícios anteriores e de outras receitas (fundo de reserva, receitas de amortização, lastro para operações de crédito, crédito e capitalização, etc.) (Bonelli, 2001).

Em 1991 foi criado o Sebrae-SP, como uma sociedade civil sem fins lucrativos, instituído por escritura pública sob a forma de Serviço Social Autônomo e regulamentada por um estatuto, tendo como estrutura básica um Conselho Deliberativo Estadual, um Conselho Fiscal e uma Diretoria Executiva. Na composição do Conselho Deliberativo estão os representantes da Associação Comercial de São Paulo (ACSP), Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI), Banespa, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomércio), Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (Faesp), Fundação Parque de Alta Tecnologia de São Carlos (Fundação Parqtec), Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), Sebrae Nacional, Secretaria do Estado da Fazenda, Sindicato dos Bancos do Estado de São Paulo, Superintendência Estadual da Caixa Econômica Federal e Superintendência Estadual do Banco do Brasil.

Pelo seu estatuto, o seu âmbito de atuação está no apoio à Micro e Pequena Empresa do Estado de São Paulo, com vistas à melhoria do seu resultado e ao fortalecimento do seu papel social, tendo como objetivo principal promover o desenvolvimento tecnológico, gerencial e de

¹² A maioria dos terceirizados são os facilitadores que ministram os cursos realizados pela entidade.

recursos humanos dessas empresas, aí incluindo as industriais, comerciais, agrícolas e de serviços. O seu campo de atuação inclui o planejamento, organização, controle, assessoramento, fomento e execução de ações nas áreas econômica, social, tecnológica, educacional, cultural e ecológica.

O Sebrae também tem um papel de mobilizador da sociedade civil e da classe política, para um tratamento diferenciado para as MPE, como no caso da aprovação da lei nº 9841/99 de 05 de outubro de 1999¹³, mais conhecida como Estatuto da Micro e Pequena Empresa. Esta lei passou a prever um tratamento diferenciado para as MPE nos campos previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial, que não estavam contemplados na Lei do Simples, a qual estabelece o tratamento diferenciado na questão de impostos e contribuições.

No Quadro 3.1, apresentamos de forma resumida, um histórico da atuação¹⁴ do Sebrae-SP durante a década de 90, a partir da implementação de seus principais programas e projetos.

Quadro 3.1 - Eventos importantes na história do Sebrae-SP

Ano	Evento
1992	- Criação do programa SEBRAEtec de consultoria tecnológica, em parceria com IPT, visando fornecer soluções sob medida para problemas tecnológicos nos processos produtivos ou no desenvolvimento de produtos.
	- Criação do serviço Disque-Tecnologia, que passou a integrar o programa SEBRAEtec, através de parceria estabelecida com a Universidade de São Paulo. O Sebraetec foi uma iniciativa do Sebrae/SP e em função do seu sucesso foi adotado pelo Sebrae Nacional para o Sistema..
1993	- Criação do serviço de Balcão Itinerante, instalado em uma frota de sete trailers, equipados com instrumentos de atendimento e com a presença de consultores de negócios.
	- Criação do serviço de Balcão Avançado, instalados em entidades civis locais, que forneciam espaço para a organização de cursos e prestação de consultoria.
	- Implantação do Empretec, programa de capacitação de empreendedores, desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (ONU).
	- Implantação do Programa de Qualidade Total, que até 2001 havia atraído 557 empresas e capacitado 803 profissionais.
1994	- Início da 1ª fase do programa Mobilização Tecnológica (MOBITEC), em parceria com a ANPEI (Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais), voltado para a identificação dos problemas tecnológicos, desenvolvimento e implantação de soluções.

¹³ Foi regulamentada através do decreto nº 3474 de 19 de maio de 2000

¹⁴ Este não é um levantamento histórico exaustivo, mas apenas um indicativo de alguns fatos importantes

1995	- Implantação de um serviço gratuito de tele atendimento, sendo que através do número 0800 78 0202 pode-se obter informações sobre a abertura de empresas, legislação, tributos, crédito, feiras, calendário de cursos, entre outros.
-------------	---

Quadro 3.1 - Alguns eventos importantes na história do Sebrae-SP (cont.)

Ano	Evento
1996	<ul style="list-style-type: none"> - Implantado o serviço Ligue Licitação, que fornece informações sobre licitações lançadas por órgãos governamentais, estaduais e municipais e aos leilões, através do telefone 0900 78 2020. - Início da operação em São Paulo do PATME - Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas, criado pelo SEBRAE e a FINEP e que subsidia a contratação de projetos de consultoria junto a instituições de ensino e pesquisa, permitindo às MPE a elevação do seu patamar tecnológico. - Início do PRODER (Programa de Emprego e Renda) em quatro municípios (Buri, Capão Bonito, Itapeva e Itararé) de baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)
1997	<ul style="list-style-type: none"> - Início de operação da Incubadora Tecnológica de Barretos - Incubatec, com a instalação das primeiras 07 empresas. - Inauguração da Incubadora Tecnológica de São José dos Campos – POLOVALE II, no Campus da Universidade do Vale do Paraíba, e instalação das 05 primeiras empresas. - Lançamento do Programa de Emprego e Renda Regional, o PRODER Regional, nas regiões da Baixada Santista, ABC e Pontal do Paranapanema, buscando identificar as vocações econômicas das regiões e discutir as possíveis soluções. - Criação da área de agronegócios e oferecimento do curso de Capacitação Rural, ensinando os produtores a atuar de forma mais empresarial, com planejamento, controle da produção e das vendas. - Criação do programa SAI (Sistema Agroindustrial Integrado) de assessoria gerencial, tecnológica e administrativa, de maneira regionalizada, aos pequenos produtores rurais.
1998	<ul style="list-style-type: none"> - Início de funcionamento da primeira Incubadora Tecnológica de São Paulo - CIETEC – Centro Incubador de Empresas Tecnológicas, na Cidade Universitária, em parceria com a USP e IPEN. - Início da 2ª fase do programa Mobilização Tecnológica (MOBITEC), em parceria com a ANPEI - Criação da Oficina SEBRAEtec, de consultoria tecnológica coletiva que propõe soluções para problemas comuns a determinados segmentos empresariais - Implantação do programa de capacitação de <i>Traders</i> para atuar junto a micro e pequenas empresas em ações voltadas para o comércio exterior. - Implantação das Rodadas de Negócios – encontros entre empresários interessados em produtos de um setor específico, que são agendadas previamente e que geralmente ocorrem durante as feiras. - Início do PRODER Regional (Programa de Desenvolvimento e Renda) em 4 regiões do Estado (ABC, Baixada Santista, Presidente Prudente e Entre Rios e Águas) e da terceira fase do PRODER em 107 municípios.
1999	<ul style="list-style-type: none"> - Inauguração do Centro de Modernização Empresarial, na Fundação Parqtec em São Carlos, voltado para as áreas de design para cerâmica de revestimento e centro de prototipagem rápida - Início da parceria entre o PRODER e o Programa Comunidade Ativa, em 5 municípios de mais baixo IDH do Estado - Apiaí, Capão Bonito, Itaporanga, Ribeirão Branco e Sete Barras.

Quadro 3.1 - Alguns eventos importantes na história do Sebrae-SP (cont.)

Ano	Evento
2000	<ul style="list-style-type: none">- Inauguração da segunda Incubadora Tecnológica de São José dos Campos – POLOVALE III, em parceria com a Petrobrás, com 08 empresas- Início de funcionamento da Incubadora Tecnológica de Marília - CIEM – Centro Incubador de Empresas de Marília, com 03 empresas da área de Informática.- Início da parceria com a Secretaria de Ciência e Tecnologia para o programa SP Design.- Início do programa de empreendedorismo para alunos do 1º Grau, com crianças de 7 a 14 anos.- Criação do programa PRODEM (Programa de Emprego e Renda Metropolitano) com o objetivo de atuar também no desenvolvimento metropolitano, trabalhando com empreendedores de baixa renda, inicialmente na Zona Leste da cidade de São Paulo.- Criação do programa Empreendedor Cultural para atuar junto aos profissionais do mercado cultural para criar uma cultura empreendedora, cooperativista e empresarial.

Ao se fazer uma análise da evolução dos produtos, programas e serviços do Sebrae-SP, percebe-se que muitos foram iniciados na primeira metade da década de 90, tendo sofrido modificações e adequações ao longo dos anos. Alguns, que foram sendo agregados com o tempo, tiveram o "*status*" de novo produto ou nova área, quando na verdade poderiam ter sido incorporados a algo já existente (ou substituído o que existia). É o caso dos programas de redes setoriais e coope-rativismo / associativismo que estão muito próximos, mas acabam sendo tratados como produtos e áreas independentes, sem o aproveitamento adequado das sinergias possíveis entre elas.

Atualmente o Sebrae-SP possui uma estrutura de atendimento formada por 38 Escritórios Regionais, cada um deles com uma região de atuação definida, sendo 14 na Capital e Grande São Paulo e 24 no Estado. Seu quadro de funcionários está em torno de 800 pessoas e o orçamento operacional previsto nos últimos três anos variou de R\$ 139 milhões em 2001, R\$ 160 milhões em 2002 e R\$ 152 milhões em 2003.

3.1 Programas, produtos e serviços do Sebrae-SP

Segundo a OCDE (2000), qualquer esquema de apoio às micro, pequenas e médias empresas não terá sucesso na ausência de um forte empreendedorismo. Daí a importância das políticas e programas orientados para o desenvolvimento da cultura empreendedora, uma vez que

regulamentações, impedimentos institucionais, educação e treinamento avessos à aceitação de riscos desencorajam a criação de novos negócios e a expansão dos existentes. A Comissão Europeia (2000), também enfatiza que a maioria das MPE necessita de assistência em determinada fase do seu desenvolvimento, principalmente na que antecede a sua abertura e no seu primeiro ano de vida, sendo que, informações e aconselhamento corretos nestas fases podem ajudar, não só no êxito do lançamento das empresas, mas também garantir que elas sobrevivam aos primeiros anos.

Para Albagli (2001), a sobrevivência de longo prazo das MPE está fortemente vinculada ao desenvolvimento de seu capital intelectual e, apesar do acesso a financiamentos ser uma questão central para estas empresas, ela não é suficiente para o aumento de sua produtividade, competitividade e eficiência. É preciso também que adquiram capacidade empresarial e técnica, conhecimentos práticos de gestão e comercialização, acesso a informações sobre mercados, processos produtivos inovadores, tecnologias novas e, inclusive, sobre instrumentos de crédito e financiamento. A autora também assinala a preocupação dos governos em estimular o empreendedorismo e em capacitar as micro, pequenas e médias empresas a desenvolverem uma atitude empreendedora, inovadora e competitiva, como formas de promoção do desenvolvimento econômico e social e de combate ao desemprego e à pobreza. Isso faz com que exista hoje uma agenda de temas que mobilizam os esforços, em nível mundial, em torno principalmente dos seguintes objetivos:

- i) Fomentar a cultura empreendedora entre jovens, mulheres e grupos sociais menos favorecidos, pais, professores e o público em geral, utilizando-se de programas de capacitação para a criação de novos negócios, inclusão do empreendedorismo nos currículos educacionais, oferta e maior visibilidade a prêmios e oportunidades para o empreendedorismo, etc.;
- ii) Promover a geração, difusão e uso de novos conhecimentos que ampliem a capacidade de desenvolver e incorporar inovações técnicas e organizacionais, bem como a de estabelecer redes inovadoras;
- iii) Desenvolver competências produtivas, comerciais e organizacionais, disponibilizando ferramentas de gestão voltadas para a solução dos problemas enfrentados pelas MPME, relacionados a financiamento, *marketing*, logística e de recursos humanos;

- iv) Capacitar para a elaboração de planos de negócio, prospecção de oportunidades e monitoramento de mercados nacionais e internacionais, gestão do conhecimento e da informação e captação de recursos;
- v) Sensibilizar, informar e capacitar as MPME para ampliar suas exportações, registro de patentes e presença nos mercados externos;
- vi) Facilitar o acesso e o intercâmbio de informações e conhecimentos estratégicos sobre mercados e oportunidades, financiamento, processos produtivos e tecnologias inovadoras, inclusive por meio de redes eletrônicas;
- vii) Incentivar a adoção e a familiaridade no uso de novas ferramentas tecnológicas e na sua aplicação em inovações técnicas e organizacionais, tais como redes, serviços e comércio eletrônico, ensino à distância, tratamento e recuperação de informação, entre outros;
- viii) Fomentar e capacitar para o estabelecimento de práticas associativistas, como cooperativas e incubadoras.

Ainda segundo Albagli, as estratégias que vêm sendo utilizadas para promover a difusão de informações e conhecimentos nas redes, aglomerações empresariais ou em cadeias de suprimentos vão desde meios informais interpessoais, que visam o intercâmbio de experiências em grupos, clubes e associações, até cursos práticos, visitas a empresas e fábricas, acordos de cooperação para o desenvolvimento de novos produtos, processos e transferência de tecnologia. Nas cadeias de suprimento o fluxo de conhecimentos é facilitado quando a empresa principal está disposta a contribuir para o desenvolvimento de seus fornecedores. Ou, também, através de uma relação triangular entre a empresa, seus pequenos fornecedores e uma instituição intermediária, que promove cursos de capacitação ou outras formas de assistência técnica e gerencial.

Também o desenvolvimento do *design* junto às MPE é visto hoje como um componente importante para o aumento da competitividade dos bens e serviços produzidos por elas, uma vez que agrega valor e identificação visual não apenas aos produtos e serviços, mas também às próprias empresas. Mais do que a simples escolha das formas de objetos, o *design* é um fator determinante na melhoria das partes estruturais e funcionais dos produtos, pois além de estimular o consumo, ele facilita o processo de fabricação. O desenvolvimento do *design* também pode ser usado como uma estratégia de planejamento, produção e *marketing*, pois as inovações no *design* de produtos atraem uma grande parte dos consumidores de determinados níveis sociais. Assim

sendo, a apresentação, a embalagem, o material promocional, a marca e o logotipo têm nele uma ferramenta para atrair o consumidor.

Outro instrumento importante para o desenvolvimento das MPE é a incubação de empresas. Na década de 70, nos EUA e nos países da OCDE, a incubação se tornou uma ferramenta para melhoria da competitividade nacional e regional, ao encorajar a criação de empresas de base tecnológica. Na década de 80 foi intensificada a ligação do conceito de incubar com a educação superior e as instituições públicas de pesquisa. Já na década de 90, a tendência foi o desenvolvimento da incubação de negócios em torno de aglomerações industriais e tecnológicas específicas, tais como, biotecnologia, tecnologia da informação e tecnologias do meio ambiente (Villaschi Filho, 2001). Ainda segundo o autor, este é um instrumento importante para a criação de micro e pequenas empresas, apoiando-as na sua fase de inicial, no momento logo após a abertura da empresa e acelerando o seu ritmo de crescimento. Por isso, é fundamental que nas iniciativas de incubação de negócios seja priorizada uma variedade de serviços que possam contribuir para aumentar as chances de sobrevivência das empresas nos estágios iniciais de desenvolvimento.

Também os consórcios de exportação são uma ferramenta da maior importância para as pequenas empresas que desejam se colocar no mercado internacional. O conceito adotado é o de um agrupamento de empresas com interesses comuns, reunidas em uma entidade estabelecida juridicamente, sem fins lucrativos, na qual as empresas participantes têm formas de trabalho conjuntos e em cooperação, com objetivos comuns de melhoria da oferta exportável e de promoção de exportações. As vantagens de se desenvolver um consórcio estão relacionadas à redução dos custos de exportação através do compartilhamento de despesas; a ampliação da escala de produção; a absorção de novas tecnologias de produção; a aquisição de conhecimentos em *marketing* internacional; a redução das flutuações sazonais nas vendas; a redução dos custos unitários dos produtos através da especialização; o aumento da competitividade perante os concorrentes internos; o acesso mais fácil às entidades de crédito; maior poder para negociar preços e prazos junto a fornecedores; e a possibilidade de criação de uma marca forte. Em geral as atividades desenvolvidas no consórcio de exportação estão relacionadas à participação conjunta em feiras internacionais; publicação conjunta de material promocional; rateio de despesas de exportação (despachante aduaneiro, secretária, pesquisa de mercado, custos de promoção e representação); criação de uma marca forte; participação em Missões e Rodadas de

Negócios internacionais; e maior poder político em negociações com entidades de apoio ao comércio exterior e desenvolvimento conjunto de projetos de capacitação (qualidade total, *design*, ISO 9000).

São inúmeros os programas, produtos e serviços disponibilizados atualmente pelo Sebrae-SP. Entre eles temos aqueles voltados para: Capacitação Gerencial, Desenvolvimento Tecnológico, Apoio à Comercialização, Desenvolvimento Local; Desenvolvimento Setorial e Orientação Empresarial. No quadro 3.2 temos os principais produtos e programas do Sebrae-SP que estão em vigor.

Quadro 3.2 - Programas do Sebrae-SP de Capacitação Gerencial

Orçamento Previsto em 2003 – R\$ 3 milhões

Foco	Curso	Objetivos	Público Alvo
Desenvolvimento da Cultura Empreendedora nos Jovens	Jovens Empreendedores Primeiros Passos	Capacitação de professores para proporcionar aos alunos vivências do mundo dos negócios. Construção da cultura empreendedora, sensibilizando crianças e adolescentes.	Escolas públicas e privadas de nível fundamental.
	Jovens Empreendedores	Capacitação de professores para ministrar cursos, dando aos jovens uma visão geral de uma empresa e suas relações com o mercado.	Escolas públicas e particulares de nível médio, técnico e superior
Desenvolvimento de Lideranças Sociais – Empreendedorismo Social	Universitário Cidadão	Capacitação de alunos e professores na realização de programas de extensão universitária voltados à comunidade, visando o fortalecimento da responsabilidade social, cooperativismo, associativismo e o espírito empreendedor. Mobilização das lideranças sociais.	Estudantes universitários e professores envolvidos em atividades comunitárias.
	Líder Cidadão	Despertar e fortalecer as lideranças locais, para planejar e executar projetos de desenvolvimento econômico e social na sua comunidade, em articulação com fórum de Desenvolvimento Local.	Representantes de instituições e lideranças em geral
	Liderar	Desenvolver líderes atuantes, mobilizados para a formação do Fórum Desenvolvimento Local e melhor preparados para encaminhamento da agenda de interesse coletivo.	Dirigentes atuais e potenciais de entidades de representação empresarial; entidades de interesse econômico (cooperativas, ONG, secretarias municipais).
	Sebrae Ideal	Identificar e desenvolver nos empreendedores a liderança, prepará-los para participar das entidades que os representam. Fortalecer Associações e Entidades Representativas e líderes com maior representatividade	Empresários com atuação na vida pública, dirigentes e integrantes de entidades de representação de setores

Quadro 3.2 - Programas do Sebrae-SP de Capacitação Gerencial (cont.)

Foco	Curso	Objetivos	Público Alvo
Empreendedorismo e Consolidação de um Novo Negócio	Saber Empreender	Desenvolver a capacidade empreendedora. Despertar o empreendedorismo em comunidades de baixo desenvolvimento econômico, estimulando o desenvolvimento de negócios.	Empresários formais e informais, autônomos, ambulantes, pessoa que tenha vivência empresarial
	Empretec	Reforçar a capacidade dos empreendedores estimulando a criação e o desenvolvimento de suas empresas e de seus planos de negócios.	Empresários
	Como Elaborar um Plano de Negócio	Capacitar o empresário para estruturar o seu negócio.	Empresários e empreendedores com idéia de negócio já definida e iniciada.
Sistema de Gestão da Qualidade	QT	Auto-implementação da Qualidade	Um empresário e um colaborador por empresa
	Rumo à ISO 9000	Implementação de um sistema de Garantia da Qualidade que atenda aos requisitos da série de Normas NBR ISO 9000.	Empresas dos setores priorizados.
Gestão Empresarial	SGE	Conjunto de cursos agrupados em áreas de maior necessidade das empresas: <i>Marketing</i> e vendas; Recursos humanos e administração pessoal; Produção; Administração geral; Gestão em qualidade; Finanças e Contabilidade; Comércio exterior.	Empresários, gerentes ou administradores de empresas dos setores focados
Desenvolvimento do Produtor Rural	Capacitação Rural	Capacitar os pequenos produtores rurais nas áreas de organização social, custos de produção, administração e comercialização.	Produtor e Empresário Rural
	QT Rural	Dar ao produtor rural um conjunto de ferramentas gerenciais, aplicando os conceitos e práticas de Qualidade Total (redução de custos, conhecimento do mercado e identificação de oportunidades de negócios)	Produtor e Empresário Rural
	De Olho na Qualidade Rural	Capacitar os pequenos produtores rurais a buscar novos padrões de organização (redução de custos, combate ao desperdício, organização, limpeza, higiene e segurança)	Produtor e Empresário Rural

Quadro 3.3 - Programas do Sebrae-SP de Desenvolvimento Tecnológico
Orçamento Previsto em 2003 – R\$ 15 milhões

Foco	Programa	O que é	Objetivo	Público Alvo
Área industrial e o "chão de fábrica"	SEBRAEtec	Serviço de consultoria e assessoria tecnológica	Solucionar dúvidas ou de problemas tecnológicos em processos e/ou produtos, através de atendimento prestado por um Parceiro Tecnológico do Sebrae-SP ¹⁵ , que esteja mais próximo geograficamente e que tenha a competência técnica na área específica.	MPE e Empreendedores
	Oficina SEBRAEtec	Consultoria tecnológica coletiva	Atender às necessidades e problemas tecnológicos comuns a grupos de empreendedores e/ou de empresas de um determinado segmento.	MPE e Empreendedores
	PATME (Programa de Apoio Tecnológico às MPE)	Programa de apoio Tecnológico às MPE que utiliza a consultoria de universidades e instituições técnicas.	Prestar assistência tecnológica às MPE (produtoras de bens e serviços), visando a inovação, a modernização dos processos produtivos e a elevação da qualidade dos produtos	MPE dos setores da indústria, comércio, serviços e rural
Inovação Tecnológica	Design	Programa de apoio à utilização do <i>design</i> pelas MPE	Inserção do <i>design</i> como ferramenta para: aumento de competitividade dos pequenos negócios; revitalização da cultura e resgate das raízes locais pelos setores tradicionais; incremento das vendas; etc.	MPE
	MOBITEC (Mobilização Tecnológica)	Programa desenvolvido em parceria com a ANPEI	Identificação dos problemas tecnológicos, desenvolvimento de soluções e implantação de processos que garantam o domínio das novas tecnologias	MPE
Redução da Mortalidade e Apoio ao Desenvolvimento Local e Regional	Programa de Incubadoras	Programa voltado para a criação de incubadoras, onde se instalam empreendedores cujo plano de negócio tenha sido aprovado por uma entidade gestora.	Estimular a criação e fortalecimento de empresas de base tecnológica e convencional, disponibilizando infra-estrutura física, ambiente apropriado, capacitação técnica e gerencial, oportunidades de comercialização e financiamento.	Empreendedores e micro e pequenos empresários que tenham um plano de negócios definido.
Redução da Mortalidade	Pró-carvão	Programa de Qualificação para a Certificação da Cadeia Produtiva de Carvão Vegetal no Estado de São Paulo	Buscar alternativas para a sobrevivência das empresas do setor, desestruturadas e despreparadas para atenderem as atuais demandas sociais, culturais, econômicas e ambientais.	MPE do setor de carvão
Qualidade	APPCC - Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle	Projeto de gestão da qualidade na indústria de alimentos	Difundir o Sistema APPCC para as micro e pequenas empresas, de forma a assegurar produtos de qualidade	MPE do setor alimentício

¹⁵ Os Parceiros Tecnológicos, conveniados especificamente para essa finalidade, são universidades, centros de pesquisa, institutos tecnológicos, unidades SENAI, etc.

Quadro 3.4 - Programas do Sebrae-SP de Comercialização

Orçamento Previsto em 2003 – R\$ 7 milhões

Foco	Programa	O que é	Objetivo	Público Alvo
Comércio Internacional	PSI (Programa Setorial Integrado)	Programa de capacitação para empresas que desejam exportar	Integrar ações isoladas em projetos setoriais, estimulando ações cooperativas e preparando as empresas para a formação de consórcios (prospecção de mercado, adequação de produtos e processos, definição de estratégias de comercialização, promoção comercial, etc.)	MPE de um mesmo setor que tenham condições para exportar
	Consórcio de Exportação (da APEX)	Programa que promove a criação de consórcios de exportação, agrupando, em uma entidade estabelecida juridicamente sem fins lucrativos, empresas com interesses comuns.	Promover a constituição de Consórcios entre MPE do mesmo setor visando a exportação. Atividades desenvolvidas (participação conjunta em feiras internacionais; publicação conjunta de material promocional; rateio de despesas de exportação; participação em Missões e Rodadas de Negócios internacionais, etc.)	MPE de um mesmo setor que tenham condições para exportar
	PMEplus	Programa de capacitação de <i>traders</i>	Promover a capacitação de <i>traders</i> , especializados na venda ao exterior de produtos de pequenas empresas, através da participação em curso e rodada de negócios nacional e internacional	Traders
Comércio Nacional (e Internacional)	Participação em Feiras (nacionais ou internacionais)	Programa que subsidia a participação em feiras de grande representatividade setorial ou regional	Promover a participação de micro e pequenos empresários nas mais importantes feiras nacionais e em algumas internacionais	MPE
	Rodadas de Negócios	Programa voltado para a realização de reuniões de negócios, setoriais ou multi setoriais, realizados no Brasil e no exterior	Criar oportunidades para que as empresas negociem seus produtos e/ou serviços e estabeleçam novas parcerias, através da realização de reuniões de negócios que colocam, em contato direto, potenciais compradores e vendedores.	MPE
	Bolsa de Negócios	É uma central de oportunidades de ofertas e demandas de produtos e serviços.	Dar às MPE meios de colocar os seus produtos e serviços no mercado, possibilitando a captação de novos clientes e fornecedores, identificação de parcerias e oportunidades comerciais	MPE e empreendedores
Fornecedores	Desenvolvimento de Fornecedores	Programa de capacitação dos fornecedores de uma Grande Empresa	Promover a melhoria da qualidade, produtividade e competitividade na cadeia produtiva, buscando soluções para os problemas técnicos e gerenciais dos fornecedores, de modo que consigam atender às exigências das médias e grandes empresas e do mercado	MPE

Quadro 3.5 - Programas de Desenvolvimento Setorial
Orçamento Previsto em 2003 – R\$ 14 milhões

Foco	Programa	O que é	Objetivo	Público Alvo
Atividades Associativas	Redes Setoriais	Programa voltado para promover a criação de redes envolvendo micro e pequenas empresas	Promover a realização de ações coletivas por grupos de empresas de mesmo porte, atuando no mesmo ramo de atividade e localizadas na mesma região, visando o aumento da competitividade e da lucratividade das empresas envolvidas, através de compras coletivas, treinamentos, criação de centrais de serviços contábeis, jurídicos, de informática, etc.	MPE
	Cooperativismo / Associativismo	Programa voltado para ajudar na formação de cooperativas e associações.	Orientar grupos na formação de cooperativas e associações e também fornecer subsídios para grupos já constituídos	MPE e empreendedores
Geração de Renda	Artesanato	Programa voltado para a inserção competitiva de artesãos através da formação técnica e gerencial da formação de cooperativas	Capacitação técnica e gerencial de grupos de artesãos que trabalham com técnicas artesanais, típicas de seus municípios, dentro de uma mesma linha de produtos, permitindo a inserção competitiva no mercado atacadista.	Artesãos dispostos a trabalhar em grupos e que se dediquem a essa atividade.
	PDTR (Programa de Desenvolvimento do Turismo Receptivo)	Conjunto de ações coordenadas de planejamento e investimento no desenvolvimento do turismo	Estimular a criação, adequação e/ou ampliação da rede de negócios local e regional voltada para o turismo, de modo a consolidar o turismo como fonte de desenvolvimento sustentável do município.	Municípios com potencial turístico.
	Empreendedor Cultural	Programa voltado para empreendedores e empresários atuando no mercado cultural independente	Gerar, consolidar e transmitir informações e conhecimentos técnicos para a capacitação empresarial, desenvolvendo e implantando ações empreendedoras no mercado cultural paulista	MPE e empreendedores
Agronegócios	SAI (Sistema Agroindustrial Integrado)	Programa desenvolvido em parceria com a Secretaria do Estado da Agricultura	Transformar o pequeno agricultor e pecuarista em empresário rural. O produtor rural recebe assessoria gerencial, tecnológica e desde a compra de insumos e o plantio até a comercialização do produto	Micro e pequenos produtores rurais e pecuaristas
	Cadeias Produtivas Agroindustriais	Programa de desenvolvimento de cadeias produtivas agroindustriais, a partir das necessidades identificadas em diagnóstico preliminar	Direcionar ações para a melhoria da competitividade e eficiência das cadeias agroindustriais. Para implantação do projeto, são realizados diagnósticos dos principais pontos de estrangulamento da cadeia e posteriormente é definido um plano de ação integrado, com representantes de todos os segmentos.	Cadeias produtivas agroindustriais com maior representatividade econômica e grande envolvimento de MPE

Quadro 3.6 - Programas de Desenvolvimento Local
Orçamento Previsto em 2003 – R\$ 6 milhões

Foco	Programa	O que é	Objetivo	Público Alvo
Desenvolvimento Local	DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável)	Programa de apoio aos municípios, visando a promoção do desenvolvimento local integrado e sustentável.	Apontar novas oportunidades de negócio e criar ambientes favoráveis ao surgimento de novos empreendimentos que gerem empregos ou ocupações produtivas.	Municípios e Regiões
	PRODEM (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Metropolitano)	Programa voltado para promover desenvolvimento socioeconômico da Região Metropolitana de São Paulo e em especial da Zona Leste na sua primeira fase.	Contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da Região Metropolitana de São Paulo, em especial na geração de renda, emprego e melhoria na qualidade de vida, através do fortalecimento das MPE já existentes; fomento para a criação de novos empreendimentos de micro e pequeno porte e apoio ao desenvolvimento social.	Região Metropolitana de São Paulo

3.2 A Reestruturação do Sebrae: o Novo Direcionamento Estratégico

Em janeiro de 1999 foi autorizado pelo Conselho Deliberativo Nacional a definição de um novo direcionamento estratégico para o Sebrae¹⁶. Entretanto, durante o processo de elaboração desse direcionamento foi identificado que apenas o aumento das atividades do Sebrae não seria suficiente para mudar o seu patamar de atuação junto aos pequenos negócios, sendo necessária uma reestruturação na forma de atuação da entidade. Para tanto, foi adotado como ponto de referência a identificação do propósito da entidade¹⁷:

"O propósito do Sebrae é trabalhar de forma estratégica, inovadora e pragmática para fazer com que o universo das micro e pequenas empresas no Brasil tenha as melhores condições possíveis para uma evolução sustentável, contribuindo para o desenvolvimento do país como um todo."

Para evitar diferentes interpretações, alguns termos foram conceituados. Assim, trabalhar, tem o sentido de mobilizar, catalisar, apoiar e articular uma rede de suporte, formada por pessoas, empresas e entidades, que atue de forma integrada com os trabalhadores, empresários, sociedade civil e governo, na geração de postos de trabalhos e fortalecimento das micro e pequenas empresas. De forma estratégica, através de parcerias que multipliquem e otimizem os recursos. De forma inovadora, de forma criativa, saindo do usual, criando novas oportunidades e novos negócios. De forma pragmática, alinhada com a realidade das MPE. Melhores condições, leis adequadas, ausência de burocracia, acesso ao crédito, capital, tecnologia, igualdade de oportunidades, etc.

Também foram definidas algumas estratégias que visavam aumentar a eficácia e a abrangência das ações da entidade. Entre elas estavam a mudança na sua forma de atuação, procurando ter um papel mais de catalisador/articulador do que de executor, inclusive se concentrando em poucos projetos, com maior impacto na sociedade, uma vez que a forma atual de atuar em muitas frentes não tem conseguido gerar os resultados desejados. Outra estratégia definida estava relacionada à ampliar o acesso das MPE aos serviços e produtos do Sebrae, direta ou indiretamente, através

¹⁶ Extraído do documento Direcionamento Estratégico do Sebrae, 1999-2000

¹⁷ Ao apresentarmos a proposta de reestruturação do Sebrae optamos por apresentar um resumo dos conceitos e das estratégias definidas, para dar uma melhor compreensão do que a entidade pretendia.

da utilização de entidades associativas ou comunitárias, passando do atendimento individualizado a quem procura a entidade, para um atendimento mais pró-ativo, junto a coletividades, *clusters*, associações, setores, etc. Também foi enfatizada a expansão no foco de contribuição do Sebrae, vinculando o desenvolvimento das micro e pequenas empresas a questões mais amplas, como a eliminação das desigualdades e a criação de uma sociedade mais justa, ajudando a desenvolver empreendedores com senso de cidadania.

A definição dessa nova forma de atuação para o Sebrae indica uma ampliação de foco e de estratégias em relação ao que vinha sendo praticado pela entidade. Entretanto, ao vincular a questão do desenvolvimento das MPE à "eliminação das desigualdades e à criação de uma sociedade mais justa", ou a "sintonia das estratégias do Sebrae com as do país, contribuindo para a execução das mesmas", abre-se um leque de possibilidades de ações, que embutem um risco da entidade se transformar em um veículo de execução de políticas sociais do governo, em detrimento à sua finalidade maior de apoio aos micro e pequenos empresários. Também a ameaça de uma certa "perda de foco" da entidade, pode ser acentuada pelas pressões políticas a que a entidade é submetida constantemente.

Por outro lado, a estratégia de mudar o foco do atendimento individualizado, à empresa ou empreendedor que procura o Sebrae, para um atendimento mais pró-ativo e coletivo, indica uma alteração importante no modelo proposto para a atuação da entidade, até então caracterizado por ações mais pontuais e dispersas, baseadas principalmente na oferta dos produtos disponíveis no Sistema Sebrae do que nas "demandas do mercado". As prioridades para 2002 e 2003, definidas pelo Sebrae Nacional e pelo Sebrae-SP, evidenciam os esforços nesse sentido.

Prioridades para 2002 e 2003

Dando continuidade ao processo de reestruturação, iniciado em 1999, o Sebrae Nacional definiu sete prioridades para 2002: Desenvolver Arranjos Produtivos em todo o País; Potencializar e Difundir Experiências de Sucesso; Educação Empreendedora para Milhões; Fomentar e Disseminar a Cultura de Cooperação; Universalizar o Crédito e a Capitalização; Tributos e Desburocratização; e Articular Rede de Apoio às MPE.

Entretanto, o Sebrae-SP como já vinha atuando desde o final de 2001 em focos mais específicos, onde é maior a presença de micro e pequenas empresas, manteve no planejamento

estratégico de 2002 e 2003 essas prioridades. Com isso as prioridades definidas pelo Sebrae Nacional, que têm um caráter mais amplo, deverão cruzar horizontalmente os focos de ação estadual. Dessa forma, foram definidos e priorizados, para 2003, os seguintes focos para a atuação do Sebrae-SP:

- i) Combate à mortalidade das empresas - por ser esse o principal problema das MPE;
- ii) Apoio às micro e pequenas empresas pertencentes às cadeias produtivas com o maior número de MPE no Estado de São Paulo: Cadeia da Construção Civil, de Têxtil/Confecções e de Alimentos, englobando os setores industrial, comércio e serviços.
- iii) Apoio às micro e pequenas empresas de setores e segmentos de atividade que, dentro das áreas de abrangência dos Escritórios Regionais, estão entre os que apresentam maior número de MPE ou maior especialização regional.
- iv) Ações de caráter regional e local.

Por outro lado, as ações a serem realizadas em cada foco devem estar voltadas para o Fomento Estadual (ações com influência estadual), Fomento Local (ações para estímulo das vocações locais) ou de Sustentação (ações massificadas ou presenciais de apoio ao fomento estadual ou local da operação do dia-a-dia)

Em 2003, para cada foco foram priorizados alguns setores. Na Construção Civil as prioridades são a Cerâmica Vermelha (blocos estruturais, tijolos, telhas, lajes e manilhas), Cerâmica Artística, Fabricação de Blocos de Cimento e Esquadrias Metálicas / Serralherias. No setor de alimentos as ações estarão voltadas para os derivados de leite (laticínios, queijos e doces), frutas (polpas, sorvetes, doces e conservas), panificação (pães e confeitos), massas (pizzas e massas caseiras) e biscoitos. Além das ações listadas acima para os setores industriais, também serão desenvolvidas ações específicas em cada foco para o setor de serviços. Em termos de orçamento, foi previsto inicialmente para 2003 a aplicação de cerca de R\$ 15 milhões para as ações de combate à mortalidade das empresas, R\$ 2,5 milhões para a construção civil, R\$ 3 milhões para confecções, R\$ 19,6 para alimentos e R\$ 20 milhões para as ações regionais e setoriais.

Essas mudanças na forma de atuação da instituição, priorizando as ações nas cadeias produtivas com maior número de MPE no Estado de São Paulo, é um avanço em relação à situação anterior, caracterizada por uma grande dispersão de ações, em função do "modelo ofertista" adotado, onde produtos padronizados eram disponibilizados para os empreendedores e

micro e pequenos empresários. Também ao priorizar os setores, e neles algumas cadeias produtivas, o Sebrae-SP pode adaptar os seus produtos e serviços à linguagem e necessidades específicas de cada um, o que deve torná-los mais eficazes para atender às necessidades de seus clientes.

Apesar das ações de fomento em cada cadeia terem um foco local e regional, os conceitos de obtenção de eficiência coletiva e desenvolvimento de *cluster* ainda não estão disseminados na instituição. Entretanto, com a criação do programa de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais, que Sebrae Nacional iniciou em meados de 2002, essa situação tende a mudar.

No próximo capítulo apresentaremos a proposta desse programa do Sebrae, a partir do seu Termo de Referência, onde são definidas as linhas gerais do mesmo. Também será feita uma análise do mesmo, tendo em vista algumas colocações da literatura sobre as políticas para *clusters*, tais como, a flexibilidade do programa e a sua adequação às particularidades de cada arranjo, a identificação das falhas de mercado através dos diagnósticos, as ações para o desenvolvimento da governança, os riscos da adoção de um conceito muito amplo de *cluster*, etc.

CAPÍTULO IV – PROGRAMA DO SEBRAE DE DESENVOLVIMENTO DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

Como vimos no capítulo anterior, o modelo de atuação do Sebrae tem, historicamente, privilegiado a ação sobre a empresa individual mas, a partir de um novo direcionamento estratégico da instituição, esse modelo tem evoluído em direção a uma ação mais regional e setorial, baseada em cadeias produtivas, procurando focar tanto as empresas como os elos e atores dessas cadeias. De certa forma isso fica muito evidenciado no planejamento estratégico do Sebrae-SP para 2002 e 2003, onde são priorizados os setores da construção civil, confecções e alimentação, que detém o maior número de MPE no Estado.

Das sete prioridades definidas pelo Sebrae-NA, para 2002 e 2003, uma delas é a de Desenvolver Arranjos Produtivos em todo o País, cujo objetivo é:

"Identificar e apoiar o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais em todo o país, articulando de forma convergente as estratégias de desenvolvimento setorial e de desenvolvimento local integrado e sustentável em torno deles".

Algumas das ações previstas para a implementação dessa prioridade foram a construção de um Termo de Referência para fundamentar as ações e orientar o Sistema Sebrae na elaboração e implementação das políticas de promoção dos arranjos produtivos; a identificação das intersecções entre as ações locais e setoriais já desenvolvidas pelo Sebrae, visando estimular a sua convergência nos arranjos selecionados; a identificação das iniciativas estaduais e nacionais, externas ao Sebrae, com foco em arranjos produtivos (ações desenvolvidas com apoio da FINEP,

Fundo Verde e Amarelo, BNDES, MCT, etc.), para identificar possibilidades de intercâmbios e de parcerias; estruturação de banco de dados e sistema de informação georeferenciado que possibilitem o conhecimento detalhado das experiências existentes; realização de ações de sensibilização e formação visando a internalização no Sistema Sebrae dos conhecimentos e das políticas de promoção de arranjos, assim como, ações de divulgação do tema (vídeos, livros, debates, mesa redondas, etc.), identificação, seleção e atuação em alguns arranjos produtivos, etc.

Como esse programa do Sebrae é muito recente, neste trabalho detalharemos mais a sua definição e estratégias previstas do que a sua implementação, pois esta deve ocorrer mais efetivamente em meados de 2003. De qualquer forma, nos parece importante esta análise, que poderá ser útil em um estudo posterior de avaliação do programa.

A concepção do programa foi feita em parceria com a Redesist¹⁸, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a partir da realização de uma série de estudos que, até julho de 2002, totalizaram vinte e seis estudos empíricos em diferentes regiões do país . Ela se baseou na proposta da Redesist de transformação de Arranjos Produtivos Locais em Sistemas Produtivos Inovativos Locais, definidos no documento "Termo de Referência Estratégia Piloto Centrada em Arranjos Produtivos Locais" (Vargas e Cassiolato, 2002) como:

"Arranjos Produtivos Locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresentam vínculos e interdependência."

Segundo os autores, nesse conceito estão incluídas tanto empresas produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes, etc., assim como as suas várias formas de representação e associação, além de outras instituições públicas e privadas voltadas para a formação e treinamento, pesquisa, desenvolvimento, engenharia, promoção e financiamento.

"Sistemas Produtivos e Inovativos Locais são aqueles arranjos produtivos cuja interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e

¹⁸ A Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais - *Redesist* é uma rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil, além de manter parcerias com outras instituições do exterior.

aprendizagem, possibilitando inovações de produtos, processos e formatos organizacionais e gerando maior competitividade empresarial e capacitação social".

Segundo Vargas e Cassiolato (2002), a abordagem metodológica de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais é uma alternativa para o foco tradicional de atuação em setores econômicos e empresas individuais. Apresenta também vantagens em relação à dimensão da cadeia produtiva, uma vez que esta enfatiza as relações econômicas e técnicas ao longo da cadeia, como sendo os elementos fundamentais da competitividade das empresas sem, necessariamente, incluir outros atores, como instituições de ensino, de pesquisa e desenvolvimento, de financiamento, de promoção, entre outros. A abordagem de arranjos produtivos define um desenho específico da cadeia produtiva no território, onde estas relações acontecem, mas também inclui elementos culturais e históricos, valores comuns e outros ativos intangíveis que integram os sistemas territoriais. Além disso, em geral, o arranjo produtivo contém mais de um elo de uma cadeia produtiva estruturada localmente, ou então, faz parte de uma cadeia produtiva de maior abrangência espacial, tanto nacional como internacional.

O conceito de Arranjo Produtivo Local (APL) adotado pelo Sebrae foi definido¹⁹ como:

“Arranjos Produtivos Locais são aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação / interação / cooperação / aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa”

Como são as unidades estaduais do Sebrae que vão implementar os projetos locais para o desenvolvimento dos APL, no Termo de Referência também foram conceituados os termos utilizados na definição acima²⁰, visando proporcionar uma maior clareza e uniformidade nos entendimentos:

Aglomeração de Empresas – implica a presença de um número significativo de empresas atuando em torno de uma atividade produtiva principal, em relação com a dinâmica do território

¹⁹ Conceito definido no documento interno do Sebrae: Termo de Referência para Mobilização de Arranjos Produtivos Locais. Versão 4 de 31/01/2003.

²⁰ Achamos importante colocar um resumo com os pontos essenciais dos conceitos que estão sendo adotadas no programa do Sebrae, no sentido de se ter uma visão de como a instituição está interpretando os mesmos.

considerado, levando-se em conta, por exemplo, o número de postos de trabalho, faturamento, mercado, potencial de crescimento, diversificação etc.

Especialização Produtiva – além da produção de bens e serviços, envolve também o conhecimento tácito ou explícito que as pessoas e organizações de um território possuem em relação à atividade econômica principal. Os segmentos de atuação dos arranjos produtivos podem estar na indústria, serviços e agronegócios.

Território - é um espaço geográfico (parte de um município, um município, conjunto de municípios, vales, bacias hidrográficas, etc.), que apresenta sinais da existência de uma identidade coletiva (sociais, culturais, econômicos, ambientais, históricos, etc.), tem a capacidade de promover uma convergência das expectativas de desenvolvimento, sendo passível de uma integração econômica e social, no âmbito local. Com isso, o principal mecanismo de fortalecimento da dinâmica local/regional passa a ser o sentimento de pertencer a um território e/ou APL, que passa a ter uma personalidade própria que é reconhecida dentro e fora do arranjo. Na sua configuração espacial estão incluídas as empresas tanto da atividade principal, como as correlatas e os demais atores presentes no arranjo, independente de divisões geopolíticas.

Outros atores locais - presença no arranjo, ou próximos a ele, de instituições de crédito, de pesquisa e educação, centros tecnológicos, associações empresariais, prestadores de serviços, organizações do terceiro setor e governo.

Governança – está ligada, principalmente, ao ambiente institucional e operacional do arranjo, estando relacionada às diversas formas de liderança, coordenação, intervenção e participação nos processos decisórios locais, envolvendo diferentes agentes (pessoas físicas ou jurídicas), tais como, governos, empresas, trabalhadores, associações, organizações não-governamentais, entre outros. Em geral, nos APL, verificam-se duas formas principais de governança: a hierárquica - concentrada em um único ator que coordena as relações econômicas e tecnológicas no âmbito local - e a em rede - não há a presença de um ator dominante exercendo a coordenação das atividades, mas relações intensas entre um grande número de agentes. Esses dois tipos representam duas formas de poder na tomada de decisão - centralizada e descentralizada

Capacidade Inovativa - é um processo interativo, e portanto social, através do qual as empresas dominam e implementam o desenvolvimento e a produção de bens e serviços, não necessariamente inéditos ou de alto conteúdo tecnológico, mas que são novos para elas,

independentemente de serem ou não novos para os seus concorrentes. Pode ter um caráter tecnológico ou organizacional e estar presente nas melhorias constantes nos processos, na gestão, na produção, na distribuição, na logística, e em todos os outros aspectos da vida dos pequenos negócios.

Cooperação e Interação – ocorrem em diferentes momentos e entre diferentes atores, dentro de um processo interativo e dinâmico, caracterizado pela realização de atividades e projetos em conjunto, envolvendo apenas empresas, empresas e suas associações, empresas e instituições técnicas e financeiras, empresas e poder público e qualquer outra combinação envolvendo os atores presentes no APL. Pode, por exemplo, envolver o intercâmbio sistemático de informações com clientes, fornecedores, concorrentes e outros; programas comuns de treinamento, realização de eventos/feiras, cursos e seminários; e a realização de projetos conjuntos, integrando as competências, voltados para a melhoria de produtos e processos e até de pesquisa e desenvolvimento. Entretanto, cooperação e competição coexistem no interior do arranjo produtivo.

A principal diretriz, definida no programa do Sebrae, é a promoção da articulação de diferentes conjuntos de atores que integram os arranjos, sendo que, o macro objetivo, definido no Termo de Referenciado Programa, é estimular não só o crescimento econômico, mas também os processos locais de desenvolvimento sustentável que promovam um ambiente de inclusão das MPE no mercado; estimulem a interação, cooperação e estabelecimento de relações de confiança entre os atores presentes no território; democratizem o acesso aos bens públicos pelas MPE, estimulando a criação dos mesmos e o seu acesso; estimulem a preservação do meio-ambiente; sejam participativos, envolvendo o conjunto de atores presentes no território na concepção, implementação e avaliação das ações; estejam integrados a outros programas ou projetos existentes no território e levem em consideração a realidade e as perspectivas do mercado.

4.1 Estratégias de Atuação do Sebrae no Programa de Arranjos Produtivos Locais

O Termo de Referência também propõe um conjunto de ações que indicam as possibilidades de atuação junto aos empresários e outros atores do arranjo, mas deixa para o próprio arranjo a decisão sobre quais estratégias serão efetivamente adotadas, atribuindo ao conjunto de atores

presentes no território a responsabilidade pela tomada de decisão, em função, entre outras coisas, do nível de maturidade do arranjo e das especificidades locais e regionais.

Desta forma, as ações propostas estão relacionadas a: diagnóstico dos arranjos; fortalecimento da capacidade local de governança; estímulo ao aprendizado coletivo e aos processos de cooperação; incentivo à formação profissional na especialização produtiva do arranjo; elevação da capacidade inovativa local; aumento da competitividade sustentável dos arranjos; valorização de identidades territoriais; e estímulo à ampliação do mercado, interno e externo.

No quadro 4.1 abaixo estão indicadas algumas das possíveis ações, mencionadas no Termo de Referência para cada uma das categorias mencionadas acima²¹.

Quadro 4.1 - Ações Propostas no Programa de Arranjos Produtivos do Sebrae

AÇÃO		OBJETIVO
Elaboração de Diagnósticos	Gerais	<p>Definir um plano estratégico para o desenvolvimento sustentado do APL:</p> <ul style="list-style-type: none"> - identificação dos gargalos produtivos, tecnológicos, comerciais, de crédito, etc.; - identificação de pessoas e/ou instituições-chave no arranjo; - análise da configuração do APL, incluindo, por exemplo, o seu contexto sócio-econômico, estrutura e especialização produtiva, formas de governança, etc.; - identificação dos obstáculos à cooperação e à articulação institucional; - identificação das potencialidades e ativos materiais e imateriais locais; - a identificação das potencialidades e posicionamento de mercado.
	Específicos	<p>Definir ações voltadas, por exemplo, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - promoção e inserção do arranjo no mercado (segmentação, concorrência, etc.); - identificação de novos canais de comercialização; - análise de viabilidade do adensamento da cadeia produtiva local; - identificação de novas tecnologias de uso comum; etc.

²¹ Optamos por manter a mesma estrutura de segmentação das ações adotadas no Termo de Referência do programa, apesar da superposição existente entre algumas delas.

Promoção da governança local	<p>Promover a consolidação das agendas, projetos, planos ou programas de desenvolvimento das instituições presentes no arranjo (fóruns, conselhos, comitês, consórcios, associações, agências de desenvolvimento...);</p> <p>Capacitar e estimular as lideranças, atores e protagonistas locais;</p> <p>Identificar e promover a integração de novas lideranças;</p> <p>Estimular a elaboração do planejamento estratégico participativo do arranjo;</p> <p>Estimular a constituição de organizações de gestão compartilhada.</p>
-------------------------------------	---

Quadro 4.1- Ações Propostas no Programa de Arranjos Produtivos do Sebrae (cont.)

AÇÃO	OBJETIVO
Estímulo à cooperação e à criação de bens e atividades comuns ao arranjo	<p>Promover diversas formas de ação coletiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> - solução de problemas comuns de capacitação, produção, gerenciamento, tecnologia, etc.; - uso comum de infra-estrutura e serviços das instituições de ensino, pesquisa e tecnologia; - uso compartilhado de infra-estrutura produtiva de máquinas e equipamentos, locais de produção e armazenagem, tratamento de efluentes e resíduos, etc.; - ação coletiva, através da contratação conjunta de consultores especializados, a criação de canais de compra e comercialização conjunta, tais como centrais de compra, centrais de venda e distribuição, cooperativas, associações, consórcios, ações de <i>marketing</i> que beneficiem o arranjo e o território, etc. <p>Promover a criação de políticas públicas locais, regionais e estaduais que beneficiem o arranjo como um todo.</p> <p>Promover a integração entre municípios, estados e União, em torno do desenvolvimento do território.</p>
Desenvolvimento da capacidade inovativa local	<p>Promover ações coletivas e/ou cooperativas voltadas para incentivar a inovação no âmbito dos APL, inclusive nas MPE que atuam em setores tradicionais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - incorporação e difusão de tecnologias, processos e formas organizacionais avançados, tais como, programas cooperativos de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos; - desenvolvimento de programas conjuntos de difusão e absorção de novas tecnologias, capacitação e desenvolvimento em <i>design</i>, qualidade e certificação por órgãos credenciados; - programas de criação e uso de estruturas compartilhadas de pesquisa, desenvolvimento e engenharia; - parceiras com centros tecnológicos e instituições de ensino para difundir/produzir conhecimentos para o APL; - estímulo à interação do arranjo com outros arranjos com mesma especialização produtiva e/ou complementar; - incentivo à busca de informações e a criação de “observatório”.
Aumento da competitividade sustentável dos arranjos	<p>Promover a competitividade sustentável dos arranjos, através da realização de ações que estimulem a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - criação de políticas locais para a promoção direta ou indireta da atividade produtiva do arranjo; - criação de soluções e serviços financeiros adequados; - atração de serviços de apoio, tais como contadores, <i>designers</i>, assistência técnica, etc.; - criação e o fortalecimento de instituições, associações, cooperativas e escolas profissionalizantes;

Quadro 4.1- Ações Propostas no Programa de Arranjos Produtivos do Sebrae (cont.)

AÇÃO	OBJETIVO
Aumento da competitividade sustentável dos arranjos (cont.)	<ul style="list-style-type: none">- ampliação da oferta de serviços de desenvolvimento empresarial;- atração de competências e fortalecimento do capital humano existente;- promoção de ações que aumentem a responsabilidade social dos empresários- criação de políticas públicas de tributos, desburocratização e incentivo, necessárias par a competitividade dos arranjos, etc.
Valorização e conservação territoriais e preservação do meio ambiente	Realização de ações que visam estimular: <ul style="list-style-type: none">- o fortalecimento da identidade do território, valorizando os aspectos históricos e culturais aplicados aos bens e serviços produzidos no arranjo;- a criação de marcas comuns e outros atributos de identidade dos arranjos e dos territórios;- a promoção dos arranjos em consonância com os objetivos de preservar e conservar o meio ambiente local;- o aproveitamento de resíduos e dejetos como oportunidades de negócio para o arranjo;- a utilização de soluções que evitem a criação de externalidades negativas e passivos ambientais no entorno do arranjo, tais como, tráfego, poluição, desmatamento, erosão, etc.
Estímulo à ampliação dos mercados	Realização de ações de: <ul style="list-style-type: none">- prospecção de novos mercados;- estudos de mercado e de tendências;- organização de feiras, missões comerciais, e outras ações coletivas de mercado, além do incentivo à participação coletiva em feiras.
Ações de planejamento, monitoramento e avaliação	<ul style="list-style-type: none">- Elaboração de planos estratégicos para o arranjo- Implantar cultura de monitoramento e avaliação das ações realizadas- Incentivar a definição de indicadores de resultado- Difundir os resultados das avaliações

Fonte: Sebrae (2002)

Até o final de 2002, algumas ações foram desenvolvidas. Entre elas, tem-se a consolidação do Glossário e do Termo de Referência para atuação em Arranjos Produtivos Locais; a capacitação de 100 Técnicos do Sistema Sebrae sobre arranjos produtivos; a incorporação do programa como ação prioritária nas Unidades Estaduais; a identificação de 81 arranjos nos 27 estados para desenvolvimento de projetos piloto; a inclusão da abordagem de arranjos produtivos nas ações de tecnologia do Sebrae, como por exemplo, nas diretrizes de ação do novo SebraeTec e o convênio com a FINEP; a oferta de 30 bolsas de Pós-Graduação e Mestrado para estudo de arranjos.

Os arranjos selecionados para atuação em cada Estado estão listados no Quadro 4.2 abaixo. Os critérios adotados para a escolha foram a elevada participação de MPE no arranjo, a sua importância para a economia estadual/local (real ou potencial), a possibilidade de absorção de mão-de-obra (real ou potencial), a existência de ações prévias do SEBRAE e/ou conjunto de parceiros junto ao arranjo e a contribuição para a pauta de exportações brasileiras (real ou potencial). A indicação dos arranjos foi feita pelos Sebrae estaduais e posteriormente foi realizada uma seleção pelo Sebrae Nacional. O processo de seleção desses será comentado na seção 4.3 da dissertação, onde está sendo feita a análise do programa.

No caso do Estado de São Paulo foram selecionados os arranjos de confecções em Cerquilha, Tietê e Conchas; calçados infantis em Birigüi; calçados femininos em Jaú; e cerâmica vermelha em Tambaú, Santa Cruz das Palmeiras e outros municípios da região.

Também em 2002 foi firmado um acordo de cooperação técnica, entre o BNDES e o Sebrae, com vigência por dois anos, com o objetivo de apoiar micro e pequenas empresas organizadas em arranjos produtivos locais e que poderá ser prorrogado, em função das avaliações dos resultados. Pelo acordo, o BNDES disponibilizará suas linhas de financiamento para micro e pequenas empresas, sem limitações de recursos, buscando estratégias específicas para as condições de cada pólo. Os repasses serão feitos por meio da rede de agentes financeiros.

Em termos de investimento, foi previsto que nas diretrizes orçamentárias para 2003, que 10% do orçamento operacional de cada Estado deveria ser aplicado em Arranjos Produtivos Locais.

Além disso, o Sebrae e o BNDES, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Promos (Agência Internacional da Câmara de Comércio de Milão), vão atuar em quatro pólos selecionados, tendo como objetivo aprimorar a qualidade da produção local, com ganhos de escala, e buscar novos mercados, principalmente com a exportação. Os Arranjos selecionados foram: Nova Friburgo (moda íntima, RJ); Paragominas (fabricação de móveis, PA); Campina Grande (produtos de couro, PB); e Tobias Barreto (confecções, SE).

O projeto, que tem um prazo de implantação de três anos, vai custar US\$ 5,8 milhões, sendo US\$ 3,4 milhões do Sebrae, US\$ 2 milhões do BID e US\$ 400 mil da Promos. O acordo prevê o desenvolvimento, entre os próprios empreendedores, de cooperativas de crédito, que poderão criar fundos de garantia solidária para os associados e atuar como agentes financeiros para o repasse de financiamentos do BNDES e de outras instituições. Os empreendedores poderão

formar centrais de compra de matéria-prima, visando redução de custos, e criar consórcios de exportação.

No final de 2002, o Sebrae e a Finep (Financiadora de Estudos e Projetos) também assinaram um convênio para a aplicação de até R\$ 224 milhões, durante dois anos, em projetos de inovação tecnológica de micro e pequenas empresas do mesmo ramo, concentradas em arranjos produtivos locais. Metade dos recursos são investimentos não-reembolsáveis e o restante será liberado mediante empréstimos favorecidos. Serão destinados a instituições de pesquisa e desenvolvimento, credenciadas através de edital, e que precisarão criar projetos específicos para os arranjos produtivos. O convênio, além da capacitação tecnológica e de gestão de pequenos negócios, também cria linhas de crédito diferenciado para financiar investimentos dos projetos implantados pelas instituições selecionadas.

O Sebrae está destinando até R\$ 56 milhões de recursos não-reembolsáveis, sendo R\$ 24 milhões para atividades de apoio tecnológico e R\$ 32 milhões para aplicação em apoio à gestão, orientação e capacitação gerencial e em comercialização. O Fundo Verde-Amarelo, do Ministério da Ciência e Tecnologia, também está destinando outros R\$ 56 milhões não-reembolsáveis, para serem aplicados em apoio tecnológico. A Finep, por sua vez, aplicará até R\$ 112 milhões de recursos reembolsáveis, com condições de crédito favorecido, para os investimentos em tecnologia que forem necessários para as empresas. Até o final de 2003, dez projetos serão atendidos.

Para 2003 as principais ações propostas são a atuação nos arranjos selecionados, direcionando para os mesmos os projetos técnicos das diversas unidades dos Sebrae estaduais, e o lançamento do edital do programa (previsto para o final do 1º semestre de 2003). Outras ações também serão conduzidas em paralelo e dizem respeito à conclusão de Base de Dados com informações sobre arranjos; mapeamentos internos e externos das intersecções entre as ações de caráter local e setorial do Sebrae e dos parceiros; articulação de uma Rede de alianças estratégicas de suporte aos arranjos; difusão da cultura de atuação em arranjos produtivos locais através vídeos, livros, portal na Internet, seminário nacional; etc. Essas ações serão comentadas ao analisarmos o programa.

Além dessas ações, também está previsto, para o 1º semestre de 2003, o lançamento de um edital com chamada para que entidades que exerçam algum tipo de governança em arranjos

produtivos se candidatem para desenvolver um projeto para os mesmos. O conteúdo do edital ainda está sendo discutido, por isso não se têm mais detalhes sobre o mesmo e nem sobre os valores que estarão sendo destinados.

Quadro 4.2 - Arranjos Produtivos Seleccionados para os Programas Estaduais (até 07/11/02)

UF	Arranjos Produtivos Locais Seleccionados		
	Indústria	Serviço / Outros	Agroindústria
AC	Farinha de Mandioca (Cruzeiro do Sul) Moveleiro (Cruzeiro do Sul / Vale do Juruá)		
AL		Turismo (Barra de São Miguel - região das Lagoas)	Piscicultura (Penedo) Sucos de Frutas (Coruripe)
AM	Moveleiro (Itacoatiara)		Fitoterápicos (Manaus) Guaraná (Maués)
AP	Moveleiro (Macapá e Santana e Laranjal do Jari)	Artesanato (Macapá e Santana)	Mandioca (São Joaquim do Pacuí e Laranjal do Jari)
BA			Floricultura (região central da Bahia) Caprinocultura (Jussara, Irecê e região) Apicultura (nordeste baiano)
CE	Confecções (Frecheirinha)	Artesanato em crochê (Nova Russas e outros)	Caprinovinocultura (Quixeramobim)
DF	Tecnologia da Informação (Brasília) Confecções (Brasília)	Turismo (Brasília)	
ES	Confecções (Colatina) Mármore e Granito (Cachoeiro do Itapemirim) Móveis (Linhares)		
GO	Confecções (Av. 85 - Goiânia) Confecções (Jaraguá)		
MA	Confecções (São Luís) Moveleiro (Região Tocantins e São Luís)	Turismo/Artesanato (São Luís e Lençóis)	
MG	Moveleiro (Ubá)	Turismo/Artesanato (Maria da Fé) Turismo/Artesanato (Araxá)	

Quadro 4.2 - Arranjos Produtivos Seleccionados para os Programas Estaduais até (até 07/11/02) (cont.)

UF	Arranjos Produtivos Locais Seleccionados		
	Indústria	Serviço / Outros	Agroindústria
MS		Turismo (Bonito)	Mandioca (Ivinhema)
MT	Moveleiro (Cuiabá)	Artesanato/Tecelagem (Cuiabá, Várzea Grande, Acorizal, Rosário Oeste e Rondonópolis) Turismo (Poconé, Chapada dos Guimarães, Bom Sucesso, Várzea Grande e Cáceres)	
PA		Turismo Rural (Ilha de Marajó)	
PB	Couro e Calçados (Campina Grande, Patos e João Pessoa)		Caprinovinocultura (todo o Estado)
PE	Confecções (Santa Cruz do Capibaribe, Toritama e Caruaru) Gesso (Araripina, Ipubi, Trindade, Ouricuri e Bodocó)		Fruticultura (Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista, Belém do São Francisco, Orocó, Cabrobó e Petrolândia)
PI		Artesanato/Tecelagem (Pedro II)	Apicultura (Picos) Caprinovinocultura (Campo Maior)
PR	Confecções (Terra Roxa) Confecções de bonés (Apucarana) Moveleiro (União da Vitória e Porto União)		
RJ	Confecções (Nova Friburgo) Petróleo e Gás (Macaé)		Fruticultura (norte e nordeste do Estado)
RN		Artesanato (Caicó)	Apicultura (Mossoró e outros) Caprinovinocultura (Lajes)
RO	Moveleiro (Rolim de Moura e Ji-Paraná)		Piscicultura (Pimenta Bueno e outros) Leite (Jaru)
RR	Moveleiro (Boa Vista)		Piscicultura (Caroebe e Rorainópolis) Bananicultura (Caroebe)

Quadro 4.2 - Arranjos Produtivos Seleccionados para os Programas Estaduais (até 07/11/02) (cont.)

UF	Arranjos Produtivos Locais Seleccionados		
	Indústria	Serviço / Outros	Agroindústria
RS	Moveleiro (Bento Gonçalves) Vestuário (Nova Petrópolis)	Turismo (Serra Gaúcha)	
SC	Vime (região serrana)		Orgânicos (Santa Rosa de Lima e outros)
SE	Confecções (Tobias Barreto) Cerâmica Vermelha (Itabaiana e Itabaianinha)	Turismo em todo o estado Fruticultura em todo o estado	
SP	Confecções (Cerquilha, Tietê e Conchas) Calçados infantis (Birigui) Calçados femininos (Jaú) Cerâmica Vermelha (Tambaú, Santa Cruz das Palmeiras e outros)		
TO	Cachaça (Arraias, Taguatinga, Aurora, Combinado)	Artesanato (Mumbuca, Galheiros e outros)	Babaçu (Axixá, Sítio Novo, Itaguatins e outros)

4.2 Análise do Programa de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais

O Programa de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais faz parte da estratégia do Sebrae de ter um modelo mais amplo de atuação, uma vez que enfatiza a soma das perspectivas setorial e territorial, privilegiando o estabelecimento de relações de confiança e de troca entre os diferentes atores presentes no arranjo, além da criação de um ambiente de aprendizagem coletiva e de difusão de inovações. Apesar de nos últimos anos as Unidades estaduais já virem atuando junto a alguns arranjos produtivos, isso se dava, na maioria das vezes, de forma pontual, através de ações direcionadas para resolver problemas ou necessidades específicas, sem que houvesse uma ação mais ampla e estruturada, como a que está sendo proposta agora.

Trata-se de um programa amplo que, em virtude de atrasos ocorridos na sua estruturação, ainda está em uma fase relativamente inicial, o que dificultou a sua análise que teve de se basear em uma proposta, apresentada através do Termo de Referência, onde são definidas as linhas gerais do mesmo. Algumas etapas importantes, previstas para ocorrer em 2002, como a publicação do edital do programa e a estruturação das ações locais, foram postergadas para 2003. Então, a partir dessa proposta procuramos fazer uma análise, focando em algumas questões apontadas pela literatura sobre políticas para *cluster*, estudadas na seção 2.4, da dissertação.

Alguns pontos que precisam ser discutidos estão relacionados às críticas colocadas por Enrigh (2001), quanto à legitimidade e a natureza dos "programas de *cluster*", devido a fatores como a participação de apenas uma pequena parte das empresas, a falta de identificação explícita das falhas de mercado que se pretende eliminar, a aplicação das políticas como uma "receita de bolo" e a seleção "pouco científica" dos *clusters* que serão trabalhados.

Analisando o programa sob o ponto de vista dessas críticas pode-se fazer algumas considerações. Apesar de ainda não ser possível prever o nível de adesão das empresas ao programa, em cada um dos arranjos, alguns autores apontam que as experiências têm mostrado que é difícil o desenvolvimento da cooperação entre micro e pequenas empresas, pois, em geral, as relações existentes são de forte concorrência. Por isso, a superação da desconfiança é um processo longo, que é consolidado apenas quando existem evidências de que o esforço conjunto trouxe resultados econômicos e financeiros, para cada empresa individualmente. Além disso, um outro fator a ser considerado é o comportamento típico dos pequenos empresários de resistência

às mudanças, de recusa em participar de grupos de cooperação, onde experiências e conhecimentos são compartilhados, favorecendo a constituição de um "saber coletivo", ou ainda, a "cultura" arraigada de não reconhecimento das vantagens de determinadas ações coletivas, em relação às ações de empresas individuais (Souza e Botelho, 2000). Também Boekholt e Thuriaux (2000) alertam para o fato que a criação de uma rede envolve um grande investimento humano inicial, e se os benefícios potenciais da participação não forem claros, os empresários serão relutantes em despendar esforços e tempo nesse processo. Além disso, os participantes também têm necessidades e expectativas variáveis, dependendo das suas próprias capacidades, o que dificulta ainda mais o processo.

À primeira vista, um ponto positivo do programa do Sebrae, que pode favorecer o engajamento das empresas, é que ele prevê a realização de ações bastante "concretas" para estimular a cooperação, além da criação de bens e atividades comuns ao arranjo – uso comum de infra-estrutura e serviços, contratação conjunta de consultores especializados, criação de canais de compra e comercialização conjunta, etc. – que poderão mostrar aos empresários os benefícios potenciais da participação e, dessa forma, vencer as relutâncias iniciais. Além disso, a elaboração de um planejamento estratégico participativo do arranjo e a constituição de organizações de gestão compartilhada, previstos no programa, também devem contribuir para incentivar essa participação.

Entretanto, para o empresário um fator crítico é o tempo decorrido entre o planejamento e a concretização das ações, o que requer a sensibilidade das instituições envolvidas no processo para mesclar ações de maior amplitude, que demandam um tempo mais longo de maturação e execução, com outras, cujos resultados podem ser percebidos no curto prazo e, dessa forma, manter a motivação do grupo. Um cuidado especial também precisa ser tomado em relação às burocracias das instituições envolvidas, que são incompatíveis com a realidade empresarial e que, quando excessivas, acabam por provocar o descrédito e a deserção de participantes. Por isso, é fundamental o empenho, principalmente do Sebrae, para que o "formalismo burocrático", presente na elaboração e aprovação dos planos, convênios, contratos, etc., necessários para a implantação do programa, não se torne um entrave para a concretização das ações, levando os atores envolvidos a um descrédito entre o discurso e a ação.

O fato de nas estratégias do Programa estar prevista a realização de diagnósticos, de caráter geral (por exemplo, definir um plano estratégico para o desenvolvimento sustentado do APL) ou específicos (por exemplo, promoção e inserção do arranjo no mercado), é um indicador positivo de que poderão ser identificadas as falhas de mercado que precisam ser eliminadas em cada arranjo. Pyke (1992), por sua vez, enfatiza a necessidade de se ter um diagnóstico bem feito, com uma análise cuidadosa das condições econômicas e sociais e das necessidades dos arranjos que serão trabalhados, a fim de identificar as suas forças e fraquezas e quais mecanismos de intervenção trarão um melhor resultado, uma vez que cada caso tem características próprias específicas e apenas a aplicação das orientações gerais para promover o *upgrading* do arranjo é insuficiente. Por isso é fundamental conhecer em detalhes as suas características estruturais, organizacionais e sociais, além do mercado em que está inserido.

Considerando-se a importância dos diagnósticos para a estruturação das ações que serão realizadas, a nosso ver seria importante que fossem definidas algumas orientações metodológicas, conceituando os diversos tipos de diagnóstico e indicando uma estrutura básica de informação que estes deveriam conter, em função do objetivo a que se destinam, evitando-se assim o risco de se ter diagnósticos com características mais de "pesquisa acadêmica" do que de um instrumento de apoio para a definição de um plano e ação e para a tomada de decisão.

No Termo de Referência também é proposta a realização de um conjunto de ações para atuação junto aos empresários e demais atores do arranjo, mas deixando para o próprio arranjo a decisão sobre as estratégias que serão adotadas. Isso, de certa forma, reflete a flexibilidade do programa e a preocupação com a adequação das ações às especificidades locais e regionais e ao nível de maturidade do arranjo, o que pode levar a se pressupor que não será executada uma mera "receita de bolo". Entretanto, da mesma forma que é problemático se ter uma "receita de bolo", também não parece uma boa alternativa a ausência de qualquer estruturação (mesmo que apenas em nível orientativo), indicando as ações mais adequadas, face à maturidade dos arranjos ou aos problemas identificados. A nosso ver, poderia ser útil os responsáveis estaduais pela implantação do programa disporem de um instrumento, correlacionando os estágios e/ou problemas mais frequentemente encontrados nos arranjos com os diversos tipos de ações possíveis e as ferramentas mais indicadas, a partir da experiência nacional e internacional, nos moldes (mas mais detalhado) do Quadro 2.2, proposto por Boekholt e Thuriaux (2000). Não podemos esquecer que os diversos atores responsáveis pela governança nos arranjos exercem

pressões em defesa de seus interesses, ou dos grupos que representam, e um instrumento desse tipo daria um embasamento mais técnico aos responsáveis locais pela implantação do programa, inclusive em termos de priorização das ações a serem realizadas. Esses indicadores de *best practices* também poderiam ser construídos por tipo de arranjo, como por exemplo, confecções e móveis, que foram selecionados por diversos estados, podendo incluir também as experiências do próprio Sebrae em desenvolvimento local e setorial.

Baseados na experiência italiana, Bianchi, Miller e Bertini (1997) propõem que os esforços para o desenvolvimento de *clusters* sejam organizados em quatro etapas principais: i) identificação dos *clusters* potenciais e estruturação de projetos pilotos de desenvolvimento; ii) realização de análise detalhada do contexto econômico e institucional dos locais selecionados; iii) reforço da governança local através da identificação das instituições líderes, criação de programas de treinamento, assistência técnica descentralizada, desenvolvimento de recursos humanos, apoio técnico e financeiro para as empresas, desenvolvimento de atividades coletivas como cooperativas e consórcios; iv) desenvolvimento da colaboração entre *clusters* através de ligações entre as empresas e instituições locais com redes internacionais.

Apesar de ainda não estarem disponíveis os detalhes operacionais do programa, as estratégias definidas no Termo de Referência indicam que ele, possivelmente, deve caminhar na direção indicada pelos autores acima, tendo sido já realizada a identificação dos arranjos de cada Estado, que comporão o piloto do programa. Entretanto, o processo adotado para a seleção desses arranjos (listados no Quadro 4.2) se enquadra nas observações de Enrigh (2001) de que, com frequência, o processo de seleção ocorre de forma "pouco científica". As indicações dos arranjos, feitas pelos Sebrae estaduais, foram submetida à avaliação de uma comissão formada por funcionários da entidade, com experiência em desenvolvimento local e setorial, e por especialistas em *cluster*. Entretanto, apesar dos cuidados tomados para tentar dar um certo "rigor científico" à escolha, isso acabou sendo dificultado pelo nível bastante variado das informações disponíveis sobre cada arranjo, uma vez que, nem todos tinham sido objeto de algum tipo de estudo preliminar e, mesmo existindo estudos genéricos de mapeamento²², elaborados a partir de dados secundários, o nível das informações complementares sobre a dinâmica econômica e social

²² Entre eles podemos citar os estudos realizados pelo Sebrae-SP (2002) a partir dos dados do Cadastro de Estabelecimentos Empregadores (CEE) do Ministério do Trabalho e Emprego e por Britto (2002) que utiliza os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), também do Ministério do Trabalho e Emprego.

de cada arranjo é muito variável. Além disso, o processo inicial de indicação dos Arranjos pelos Sebrae estaduais pode, em muitos deles, ter se dado de "forma subjetiva", não apenas por interesses de desenvolvimento local, mas até pela insuficiência das informações disponíveis.

Outra questão importante enfatizada pela literatura é a estrutura de governança presente no arranjo que aglutina uma variedade de atores públicos e privados - agências governamentais, associações, centros de serviço, sistema bancário, cooperativas, consórcios, empresas líderes, etc.

No Programa do Sebrae, o desenvolvimento da governança está previsto através de um conjunto de ações voltadas para promover a consolidação das agendas e dos programas de desenvolvimento das instituições presentes nos arranjos, além de capacitar e estimular as lideranças e atores locais, bem como identificar e integrar novas lideranças. Também está previsto estimular a elaboração de um planejamento estratégico participativo do arranjo e a gestão compartilhada. Entretanto, entre os atores citados não é identificado claramente o envolvimento da "municipalidade", através do prefeito, secretários e outros representantes do poder público local. Dada a sua importância no processo de governança, a atuação junto a esses atores mereceria destaque nas estratégias locais de implantação do programa.

Por outro lado, no conceito de governança apresentado no Termo de Referência não fica claro o seu papel como agente facilitador (ou dificultador) do desenvolvimento de um arranjo, passando, inclusive, a impressão que os arranjos são muito semelhantes, que a governança existe e pode ser desenvolvida. Mesmo quando são definidos os dois tipos de governança, hierárquica e em rede, passa-se longe de uma discussão sobre o poder de influência de cada uma delas e sobre as dificuldades, maiores ou menores, em se trabalhar com arranjos onde predomina um ou outro tipo de governança.

Um outro elemento que também precisaria ser considerado é a inserção dos arranjos produtivos em cadeias globais, como apontado por Gereffi (1994, 1999) e Humphrey e Schmitz (2000), uma vez que, dependendo da forma de participação na cadeia, as vantagens competitivas da aglomeração podem ser neutralizadas ou apropriadas por agentes externos ao arranjo, comprometendo o esforço para o desenvolvimento do mesmo. Por sua vez, a capacidade de apropriação dos benefícios está associada ao poder de negociação e ao nível de subordinação das pequenas empresas aos interesses de grandes empresas multinacionais, ou compradores internacionais, que dirigem a cadeia. Quanto mais favoráveis forem essas condições, maior será a apropriação dos benefícios das economias externas locais, incidentais ou deliberadas.

Um exemplo disso é relatado por Quadros (2002) ao estudar se (e como) a obtenção da certificação de normas de qualidade poderia alterar as relações entre as empresas da cadeia automobilística (montadoras e seus fornecedores locais) e levar a um *upgrading* dos fornecedores. Uma das características dessa cadeia é a grande assimetria existente entre os fornecedores e as montadoras (clientes) em termos de capacidade tecnológica e financeira, sendo as atividades de coordenação na cadeia de valor predominantemente baseadas em relações de mercado, o que é refletido nos contratos, onde as condições principais são definidas pelas montadoras. Essa assimetria também levou os clientes a exigir diversas certificações de qualidade, que eram altamente custosas para os fornecedores, mas que não levaram a uma maior aproximação técnica entre eles. Por outro lado, apesar das exigências de certificação, as montadoras dispensaram poucos esforços, em termos de assistência técnica e financeira, para os fornecedores adotarem as normas de qualidade. Além disso a obtenção da certificação não melhorou os fracos laços técnicos existentes entre eles, não levando a uma maior cooperação em termos de desenvolvimento de produto e processo.

Meyer-Stamer (2000) também levanta a questão dos limites às iniciativas dos *clusters*, impostos pelas estruturas de governança globais, uma vez que, com frequência, as filiais de grandes empresas estão presentes no *cluster* e, em geral, não integram as estratégias de desenvolvimento do mesmo. No caso das cadeias dirigidas pelos compradores, essas empresas têm grande influência e acabam por se aproveitar da rivalidade entre as empresas locais, principalmente quando o interesse predominante é a obtenção do menor preço.

Na seleção dos arranjos estaduais que participarão do programa do Sebrae os critérios utilizados foram a elevada participação de MPE no arranjo, a sua importância para a economia estadual / local, a capacidade de absorção de mão-de-obra, a existência no arranjo de um conjunto de parceiros e a sua contribuição para a pauta de exportações brasileiras. Apesar de ter sido levada em consideração a presença de diversos atores no arranjo, não fica clara uma preocupação maior com as relações estabelecidas entre eles, sobre como é exercida a governança ou se o arranjo se insere em alguma cadeia global, uma vez que parece não ter havido uma análise mais aprofundada do ambiente organizacional e institucional dos arranjos selecionados. Entretanto, as relações de governança podem influenciar na velocidade com que o programa poderá se implantado nos diversos arranjos, favorecendo ou dificultando o sucesso das ações que serão empreendidas. No caso do Estado de São Paulo, onde foram selecionados dois arranjos de

calçados, a questão da inserção na cadeia global é importante e precisa ser considerada, uma vez que pode ter grande influência no sucesso do programa se não for do interesse das empresas que comandam a cadeia a evolução do arranjo em direção a uma maior agregação de valor aos produtos, ou uma melhor organização dos produtores.

Ainda em termos da governança, uma questão que poderia ser colocada diz respeito ao papel a ser desempenhado pelo Sebrae na implantação do programa nos arranjos selecionados. Dada a importância das características sociais, como confiança e colaboração, que precisam permear o ambiente competitivo do arranjo, para que este consiga evoluir de forma sustentável, nos parece importante que o Sebrae, em especial as Unidades Estaduais, não se coloquem apenas como um coordenador na execução do programa, mas que se enxergue como parte do processo, como um ator envolvido com os demais, em uma relação de igualdade e não apenas de articulação, como detentor dos recursos financeiros que serão utilizados por alguma outra entidade para executar as ações.

Boekholt e Thuriaux (2000) também apontam que um dos principais desafios está na necessidade de mudanças organizacionais e de cooperação dentro dos próprios departamentos e agências públicas, uma vez que é necessário tratar o tema de forma sistêmica, atuando de maneira integrada em diversas frentes em busca da competitividade dos arranjos. No caso do Sebrae essa questão é importante, uma vez que na sua estrutura o desenvolvimento local e o setorial estão separados. Por isso, um dos desafios será o de superar a atual dicotomia existente entre as ações das duas unidades.

Uma outra questão, colocada por Nauwelaers (2001), diz respeito à adoção de um conceito muito aberto de *cluster*, o que pode resultar em uma fraqueza, uma vez que se pode encontrar sob esse rótulo concentrações puramente geográficas de empresas do mesmo setor ou da cadeia produtiva, onde variam a extensão e a profundidade das ligações entre as empresas e os demais membros do *cluster*, assim como o nível de formalização e duração das mesmas, o grau de espontaneidade na formação do *cluster*, etc. Esta também é uma questão importante para o programa de arranjos do Sebrae. A amplitude do conceito de arranjos pode se tornar uma válvula de escape para a execução da diretriz orçamentária, que destina 10% do orçamento operacional para a aplicação em ações voltadas para o desenvolvimento de arranjos produtivos, e não apenas naqueles selecionados inicialmente em cada Estado. O risco estaria em ser classificados como

arranjo, qualquer concentração regional produtiva, comercial ou de serviço, como por exemplo, padarias ou lojas de material de construção, ou até mesmo algumas ações cooperativas isoladas, como um consórcio ou uma rede de compras, em função da necessidade de se cumprir a diretriz orçamentária.

Da mesma forma, a pressão orçamentária, ou o desejo de resultados mais rápidos, podem levar a uma tentativa de "encurtamento" das fases iniciais de diagnósticos e planejamento, importantes para o desenvolvimento das relações sociais e da governança, o que pode comprometer até mesmo a sustentabilidade das ações, a exemplo do programa de redes da Dinamarca, onde o fato dele não alcançar os resultados esperados foi atribuído, em parte, ao tempo insuficiente das fases de planejamento e preparação e ao programa não estar suficientemente direcionado para as necessidades das empresas.

De um modo geral, a análise do Termo de Referencia indica a sua sintonia com as principais orientações encontradas na literatura especializada. Pelo menos em termos de "intenção" nos parece que estão contempladas na proposta as ações essenciais para "garantir" o sucesso no desenvolvimento do programa.

Entretanto, a nosso ver, nas ações propostas foi dada pouca ênfase à questão das políticas públicas, principalmente as de crédito. Como colocado por Vargas, Brito e Cassiolato (2001), as barreiras impostas pelo sistema de crédito existente no país - altas taxas de juros, exigências de garantias reais e inadequação dos instrumentos financeiros - tornam o acesso ao crédito muito difícil para as MPE. Além disso, os mecanismos de crédito existentes estão voltados para o apoio à empresa individual, diferentemente do que se espera de uma política de crédito para arranjos produtivos, onde o financiamento a grupos articulados de empresas e o uso de instrumentos de crédito adequados à maturidade dos arranjos são fundamentais.

Por isso, a definição de novos instrumentos financeiros de apoio à criação e consolidação de arranjos é uma tarefa que, além da superação das limitações tradicionais do financiamento às MPE, envolve também a criação de novos formatos institucionais que permitam o financiamento às empresas inseridas em arranjos produtivos. Por outro lado, a definição e implementação de uma "política de financiamento para arranjos" está atrelada ao papel desempenhado por um conjunto de atores, como bancos oficiais de crédito e fomento, bancos comerciais, ministérios,

órgãos de regulação no sistema financeiro e organizações de apoio às micro, pequenas e médias empresas, onde poderia caber ao Sebrae um papel de articulação.

Das ações propostas para 2003, algumas são abrangentes, como a atuação nos arranjos selecionados pelos Sebrae estaduais e o lançamento do edital do programa, e outras, muito genéricas. Em relação ao edital, a idéia é ele conter uma chamada para que entidades com representatividade nos arranjos proponham projetos para o desenvolvimento dos mesmos. Como ele ainda está sendo discutido, não dispomos de maiores informações. Quanto à atuação nos arranjos selecionados, ainda sendo definida a estratégia de operacionalização. Em 2002, os coordenadores estaduais do programa participaram de um curso de capacitação sobre arranjos produtivos, mas, no caso do Sebrae-SP, ainda existe muito desconhecimento sobre o tema, inclusive dos técnicos que irão atuar nos quatro arranjos selecionados. A nosso ver, seria importante que, em cada Estado, os técnicos locais que estarão envolvidos na implantação do programa recebessem, no mínimo, a mesma capacitação dada aos coordenadores estaduais. Além disso, poderia ser útil eles disporem de instrumentos orientativos sobre possíveis "*best practices*", em função do tipo do arranjo, da sua inserção, ou não, em cadeias globais, do seu nível de maturidade, dos problemas que podem ser encontrados, entre outros.

Quanto às demais ações, como a criação de Base de Dados, mapeamentos de ações já realizadas, difusão da cultura de atuação em arranjos através de vídeos, livros, portal na Internet, seminários, etc., elas têm um caráter mais "acadêmico" no sentido da preocupação com a geração e a disseminação de conhecimentos sobre o tema.

Também não fica claro como se dará a integração e a coordenação entre as diversas iniciativas para a promoção de arranjos que o Sebrae está envolvido. Por exemplo, o programa de atuação nos arranjos selecionados e o convênio com a Finep destinando recursos para instituições de pesquisa e desenvolvimento, para apoio a dez projetos de inovação tecnológica de micro e pequenas empresas pertencentes a arranjos produtivos, parecem desvinculados, não ficando claro se existe uma ligação entre eles. O mesmo se dá em relação ao edital que será publicado com chamada de propostas para atuação em arranjos.

Da análise dos documentos divulgados sobre o programa a impressão que fica é que ele ainda está em construção, e que vários parâmetros de implantação, coordenação e monitoramento ainda precisam ser definidos.

CAPÍTULO V – CONCLUSÕES

A presente dissertação discutiu, como tema central, a questão da concentração geográfica e setorial das micro e pequenas empresas e os seus efeitos sobre a competitividade das mesmas, valendo-se das contribuições da literatura sobre *clusters*, e sobre políticas para a promoção de *clusters*, para analisar a proposta do programa do Sebrae de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais.

As vantagens competitivas geradas pela concentração geográfica e setorial dessas empresas estão associadas, em um primeiro momento, à ocorrência de economias externas incidentais (Marshallianas), tais como a criação de uma força de trabalho especializada, a instalação de fornecedores locais de insumos e serviços e a rápida difusão de conhecimentos e idéias. Entretanto, a elas pode-se somar outras externalidades positivas, decorrentes da cooperação e da ação conjunta entre os atores presentes no arranjo, levando, por exemplo, ao aumento do poder de barganha junto aos fornecedores e a uma maior especialização entre as empresas, gerando o que Schmitz denominou de "eficiência coletiva".

Ao contrário das grandes empresas, as micro e pequenas não conseguem realizar internamente todas as atividades relacionadas ao processo produtivo e, por isso, a sua competitividade depende do meio em que estão inseridas. Se localizadas em um ambiente econômico com externalidades positivas, elas podem vir a se constituir em unidades de produção flexíveis e inovadoras,

realizando atividades em colaboração com outras empresas, localizadas próximas a elas, e alcançando, de forma conjunta, economias de escala.

Por isso, as políticas voltadas para a melhoria da competitividade dessas empresas são mais eficazes quando direcionadas ao conjunto do sistema produtivo, e não apenas à empresa individual, como tradicionalmente tem sido feito pelos programas de apoio, uma vez que a eficiência individual não depende apenas da organização e dos recursos internos da empresa, mas também da eficiência do conjunto do sistema local.

No Brasil, o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresas) é a principal entidade de apoio às micro e pequenas empresas, atuando na promoção do desenvolvimento tecnológico, gerencial e comercial das mesmas. Além disso, atua também na promoção de políticas que favoreçam a evolução sustentável dessas empresas. É um serviço social autônomo que, apesar de atuar em sintonia com o setor público, não pertence à estrutura pública federal, sendo seus recursos provenientes da contribuição compulsória de 0,3 % da folha salarial das empresas. Está presente em todos os Estados e no Distrito Federal, sendo que o Sebrae Nacional exerce um papel mais normativo e orientativo, definindo as prioridades para o Sistema, propondo projetos e programas, como é o caso do Programa de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais.

A história do Sebrae e do Sebrae-SP mostra que existe uma preocupação da instituição em busca de um modelo de atuação mais efetivo junto aos empresários e empreendedores. Tradicionalmente, a sua atuação estava mais voltada para o atendimento das necessidades individuais desse público, sem uma preocupação mais abrangente com a sua inserção setorial ou regional. No caso do Sebrae-SP, a atuação mais regional se baseava, principalmente, nas necessidades identificadas pelos Escritórios para a sua região. Entretanto, muitas vezes isso estava ligado à presença de uma associação mais atuante, interessada em desenvolver um programa para o seu setor, a uma prioridade municipal ou ainda a uma oportunidade local, sem que houvesse uma ação mais ampla, voltada para os setores onde a presença de micro e pequenas empresas fosse mais significativa.

A estratégia de mudar o foco, do atendimento individual "ofertista" a quem procurava o Sebrae-SP, para um atendimento mais pró-ativo e coletivo, indica o início de um processo de mudança na forma de atuação da entidade, até então caracterizado por ações de caráter mais

pontual e baseada, principalmente, na oferta dos produtos disponíveis no Sistema Sebrae. As prioridades definidas para 2002 e 2003, de atuar nas três cadeias como maior número de MPE no Estado (construção civil, confecção e alimentação) e de implantar o programa para desenvolvimento de arranjos produtivos locais sinalizam essa mudança.

A literatura sobre *cluster* mostra que a atuação em arranjos produtivos e redes de micro e pequenas empresas são uma das formas mais efetivas de se disponibilizar capacitação e assistência técnica para as mesmas. Além disso, o fornecimento de serviços a grupos de empresas tem a vantagem de apresentar custos de transação mais baixos do que o apoio individual, além de contribuir para dinamizar as relações entre elas e demais agentes, melhorando o aprendizado coletivo ao criar uma rede que permite a troca de idéias e o compartilhamento de informações.

Entretanto, percebe-se também que o desenvolvimento de um arranjo produtivo não é um processo rápido e por isso precisa ser considerado sob a perspectiva de médio e longo prazo. Crítico, talvez seja o fato dele não ser determinístico, no sentido de haver uma ligação mais direta entre as intervenções políticas e os seus resultados, como em geral acontece nos casos tradicionais de apoio. Isso porque, ele tem como base de sustentação a associação e a cooperação entre pequenas empresas, que ocorrem de diversas formas, e cujos resultados podem ser diferentes, dependendo das condições sociais e culturais, da localização, do contexto institucional e do ambiente econômico e competitivo em que estão inseridas. Além disso, é um processo complexo que envolve ações como a conscientização e a obtenção da cooperação dos participantes, a articulação de diversos agentes, o engajamento de empresas-âncora ou daquelas que têm forte poder de compra sobre o arranjo, a definição de uma entidade ou grupo responsável pela coordenação, a identificação clara das melhorias necessárias, a capacitação dos envolvidos para definir metas, ações e investimentos, a elaboração e a execução de um “plano de desenvolvimento” do arranjo, entre outros. Como também cada arranjo é diferente em termos de importância econômica regional, grau de desenvolvimento gerencial e tecnológico, capacidade de exportação, heterogeneidade das empresas, entre outros, as alternativas de ação podem variar.

Por isso são criticadas pela literatura as tentativas de desenvolvimento de arranjos a partir de políticas de curto prazo, que não levam em consideração a história local e o tempo necessário para a formação, amadurecimento e consolidação dos mesmos. Da mesma forma, é criticada a tentativa de se classificar como arranjos um conjunto de empresas de um mesmo setor, situadas

em uma mesma localidade, uma vez que estas condições, apesar de necessárias, não são suficientes, podendo demandar um tempo longo para produzirem resultados concretos.

Essas questões chamam a atenção para o fato de que o programa do Sebrae precisa ser visto com uma perspectiva de longo prazo e, apesar dos arranjos que serão trabalhados nos Estados em 2003 serem considerados como pilotos, a sustentabilidade dos resultados que vierem a ser alcançados somente será assegurada com a continuidade das ações nos próximos anos.

Apesar da instituição conhecer bem muitas das dificuldades apontadas pela literatura, pois elas certamente já foram vivenciadas em outras ações coletivas realizadas, os seus técnicos não podem se deixar levar pelo impulso de tentar adotar modelos "pré-testados", bem sucedidos em outras situações, mas que podem não ter vinculação com as realidades locais que serão trabalhadas. Da mesma forma, a ansiedade pela obtenção de resultados rápidos precisará ser contida, não podendo ser esquecido que o desenvolvimento de um arranjo não é apenas um conjunto de ações encadeadas, mas um processo de mudança da cultura individualista, característica das empresas e instituições, para uma cultura de valorização da mesma história, cultura e relações pessoais, o que significa um nível de dificuldade muito maior e pouca certeza quando aos resultados que poderão ser obtidos e, principalmente, quanto à sustentação dos mesmos ao longo do tempo.

Outra questão importante é a duração do programa pois, apesar da continuidade aparentemente estar garantida em 2003, uma vez que nas diretrizes orçamentárias da entidade ficou estabelecida a destinação de uma parcela do orçamento para aplicação no programa, esse prazo é insuficiente para a consolidação das ações. Por isso, é importante que o projeto de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais se transforme em um programa permanente da instituição, e que não seja apenas mais um a se somar aos já existentes, mas que leve também a uma reflexão sobre a integração das intervenções de desenvolvimento local com o setorial, com o cooperativismo e o associativismo, levando a um melhor aproveitamento das sinergias existentes.

BIBLIOGRAFIA

ADDIS, Caren; GOMES, Eduardo R. **Um outro lado da liberalização: impactos sociais transformadores do apoio do Sebrae às micro e pequenas empresas.** In: GUIMARÃES, Nadya A.; MARTIN, Scott (Org.). *Competitividade e Desenvolvimento: Atores e Instituições Locais.* São Paulo: Editora SENAC, 2001.

ALBAGLI, Sarita. **Capacitação, Sensibilização e Informação em Arranjos e Sistemas de MPME.** Projeto Proposição de políticas para a promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas. Nota Técnica 1.2. Rio de Janeiro: UFRJ/IE/RedeSist, 2001.

ALBALADEJO, Manuel. **Determinants and policies to foster the competitiveness of SME clusters: Evidence from Latin America.** QEH Working Paper Series – QEHWPS71, Working Paper Number 71, University of Oxford. [S.I], 2001. Disponível em: <<http://www2.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps71.pdf>>. Acesso em: 08/03/2002.

ALBU, Michael. **Technological Learning and Innovation in Industrial Clusters in the South.** SPRU, Electronic Working Papers Series, Paper n. 7. [S.I], 1997. Disponível em: <<http://www.sussex.ac.uk/spru/publications/imprint/sewps/sewp07/sewp07.pdf>>. Acesso: 23/01/2002.

ALTENBURG, T.; MEYER-STAMER, J. **How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America.** World Development, [S.I], v. 27, n. 9, p.1693-1713, 1999.

BAGNASCO, Arnaldo. **The Theory of Development and the Italian Case.** In: Seminário Internacional USP, 1. Novos Paradigmas de Desenvolvimento. 2000, São Paulo. Disponível em: <<http://www.vanzolini.org.br/seminariosp/2000/bagnaco.pdf>>. Acesso em: 25/06/2002

BECATTINI, G. **The Marshallian industrial district as a socio-economic notion.** In: PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENDERGER, W. (Org). *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy.* Geneva: ILO Publications, 1990.

BECATTINI, G. **Os Distritos Industriais na Itália.** In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Orgs). *Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos: o Caso da Terceira Itália.* Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BELUSSI, F. **The Italian system of innovation: the gradual transition from a weak “mission-oriented” system to a regionalised learning system.** 2001. Disponível em: <<http://www.decon.unipd.it/assets/pdf/dp/0026.pdf>>. Acesso em: 09/02/2002.

BIANCHI, P.; MILLER, L. M.; BERTINI, S. **The Italian Sme Experience and Possible Lessons for Emerging Countries.** [S.I]: UNIDO, 1997.

BIGGIERO, Lucio. **Italian Industrial Districts: An Evolutionary and Institutionalist View**. In: Conference on The Future Location of Research in a Triple Helix of University-Industry-Government Relations. 1998, New York.

BIZAGUET A. **Les petites et moyennes entreprises**. Paris: PUF, 1991. Apud: IEL. Empresas Graduadas nas Incubadoras Brasileiras. Brasília, 2001

BNDES. **Criação e fechamento das firmas brasileiras: uma análise por porte**. Informe-se n. 32, dezembro. [Rio de Janeiro], 2001

BNDES. **Emprego: A crescente participação das micro firmas no total de estabelecimentos e no emprego**. Informe-se, n.36, janeiro. [Rio de Janeiro], 2002.

BONELLI, Regis. **Políticas de competitividade industrial no Brasil, 1995-2000**. Série Desarrollo Productivo, 116. Santiago de Chile: Cepal, Red de Reestructuración y Competitividad. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, 2001.

BOEKHOLT, P.; THURIAUX, B. **Overview of Cluster Policies in International Perspective: A Report for the Dutch Ministry of Economic Affairs**. Final Report. [S.I.], 2000.

BRITTO, Jorge. **Relevância e dinamismo de PME em arranjos produtivos na indústria brasileira: uma análise exploratória a partir dos dados da RAIS**. Projeto Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. Estudos Empíricos. Nota Técnica 2.12. Rio de Janeiro: IE/UFRJ/Redesist, 2000.

BRUSCO, S. **The idea of the industrial district: its genesis**. In: PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENDERGER, W. (Org.). Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy. Geneva: ILO Publications, 1990.

CÂNDIDO, Gesinaldo A. **Fatores críticos de sucesso no processo de formação, desenvolvimento e manutenção de redes interempresariais do tipo agrupamento industrial entre pequenas e médias empresas: um estudo comparativo de experiências brasileiras**. Florianópolis: UFSC. Tese de Doutorado, 2001.

CASSIOLATO, J.E; PALHANO, A.; MACHADO, M. **Políticas e Estrutura Institucional de Promoção das MPME**. Projeto de Pesquisa Proposição de políticas para a promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas. Nota Técnica 1.1. Rio de Janeiro: UFRJ /IE/Redesist, 2001.

CEGLIE, Giovanna; DINI, Marc. **SME Cluster and Network Development in Developing Countries: The Experience of UNIDO**. Vienna: UNIDO, 1999.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Ajudar as Empresas na Fase de Arranque. Um guia de boas práticas para as organizações de apoio às empresas**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000.

COMISSÃO EUROPEIA. **Observatório Europeu sobre as PME**. Sexto relatório - Sumário executivo. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000a.

COOKE, Philip. **Clusters as Key Determinants of Economic Growth: The Example of Biotechnology**. In: MARIUSSEN, Åge (Ed.). *Cluster Policies – Cluster Development?* Stockholm, 2001.

EC. **SMEs in Europe, including a first glance at EU candidate countries**. Observatory of European SMEs, n. 2. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

ENRIGHT, Michael J. **Regional Clusters: What we know and what we should know**. In: Kiel Institute International Workshop On Innovation *Clusters* and Interregional Competition. [S.I], 2001.

GARCIA, R. **Vantagens Competitivas de Empresas em Aglomerações Industriais: Um Estudo Aplicado à Indústria Brasileira de Calçados e sua Inserção nas Cadeias Produtivas Globais**. Campinas, UNICAMP-IE, 2001. Tese de Doutorado.

GEREFFI, G.; HEMPEL, L. (1996). **Latin America in the Global Economy: Running Faster to Stay in Place**. NACLA's Report on the Americas. April, 2. [S.I], 1996. Disponível em: <<http://www.hartford-hwp.com/archives/40/097.html>>. Acesso em: 15/01/2002.

GEREFFI, G. **Industrial upgrading in the apparel commodity chain; what can Mexico learn from East Asia?** In: International Conference on Business Transformations and Social Change in East Asia, Tunghai University, Tch. [S.I], 1999

GURISATTI, Paolo. **O Nordeste Italiano: nascimento de um novo modelo de organização industrial**. In: Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos: o Caso da Terceira Itália. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Org). Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos: o Caso da Terceira Itália. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

HUMPHREY, J. **Industrial Reorganization in Developing Countries: From Models to Trajectories**. World Development, [S.I], v. 23, n.1, p.149-62, 1995

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. **The Triple C Approach to Local Industrial Policy**. World Development, [S.I], v. 24, n.12, p.1859-1877, 1996.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. **Governance and Upgrading: linking industrial cluster and global value chain research**. IDS Working Paper 120. Brighton: Institute of Development Studies, 2000.

IBGE. **Pesquisa Industrial Anual**. [S.I], 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 27/10/2001

IGLIORI, Danilo Camargo. **Economia dos clusters industriais e desenvolvimento**. São Paulo: Iglu : FAPESP, 2001.

ITC. **Improving SME access to public procurement: The experience of selected countries.** Geneva: International Trade Centre UNCTAD/WTO, 2000

LASTRES, H. et al. **Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T.** Projeto de Pesquisa Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T. Nota Técnica 01/98. Rio de Janeiro: IE/UFRJ/Redesist, 1998.

LEMOS, Cristina. **Inovação em Arranjos e Sistemas de MPME.** Projeto de Pesquisa Proposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Locais Produtivos de Micro, Pequenas e Médias Empresas. Nota Técnica 1.3. Rio de Janeiro: IE/UFRJ/Redesist, 2001.

LIMA, Edmilson de Oliveira. **As Definições de Micro, Pequena e Média Empresas Brasileiras como Base para a Formulação de Políticas Públicas.** In: Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão e Pequenas Empresas, 2. Londrina, 2001.

MARSHALL, A. **Princípios de Economia.** 8^a ed., vol.I, São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Ed.1920)

MEYER-STAMER, J. **Regional and Local Locational Policy: What Can We Learn from the Ceramics and Textiles/Clothing Clusters of Santa Catarina, Brazil?** In: Inter-American Development Bank Conference Building a Modern and Effective Business Development Services Industry in Latin America and the Caribbean. Rio de Janeiro, 1999

MEYER-STAMER, J. **Estratégias de desenvolvimento local e regional: Clusters, política de localização e competitividade sistêmica.** Documento criado no âmbito do PROJETO *MARKETING MUNICIPAL* e PROJETO *MARKETING REGIONAL*. [S.I]: Fundação Empreender, 2000.

MOTA, Carlos Guilherme; AZEVEDO, Elizabeth. **Sebrae-SP 10 anos.** São Paulo, 2001.

MUIZER, A . P.; HOSPERS, G.J. **Strategic Study Industry clusters and SMEs: A state-of-the-art study.** EIM - Small Business Research and Consultancy. [S.I], 1998.

NADVI, Khalid. **Industrial Clusters and Networks: Case Studies of SME Growth And Innovation.** [S.I]: UNIDO, Small and Medium Enterprises Programme, 1995. Disponível em: <<http://www.unido.org/userfiles/PuffK/Nadvi.pdf>>. Acesso em: 03/02/2002.

NADVI, Khalid. **Facing the new competition: Business associations in developing country industrial clusters.** Discussion papers DP/103/1999. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1995.

NAUWELAERS, Claire. **Path-Dependency and the Role of Institutions in Cluster Policy Generation.** In: MARIUSSEN, Åge (Ed.). *Cluster Policies – Cluster Development?* Stockholm, 2001.

OCDE. **The OECD Small and Medium Enterprise Outlook**. Paris: OCDE Publications, 2000.

OCDE. **Small and Medium-sized Enterprises: Local Strength, Global Reach**. OECD Policy Briefs, June. [S.I], 2000a. Disponível em: <http://www.oecd.org/publications/Pol_brief>. Acesso em: 13/05/2001.

OCDE. **Enhancing SME Competitiveness**. Proceedings of The OECD Bologna Ministerial Conference, 14-15 June 2000. Paris: OCDE Publications, 2001.

PIORE, M.; SABEL, C. **The second industrial divide**. New York: Basic Books, 1984.

PORTER, Michael E. **The Competitive Advantage of Nations**. New York: Free Press, 1990

PORTER, Michael E. **Clusters and the New Economics of Competition**. Harvard Business Review, [S.I], Nov-Dec, p.77-90, 1998.

PYKE, F.; SENGENBERGER, W. (Ed.). **Industrial Districts and Local Economic Regeneration**. Geneva: International Labour Office, 1992.

PYKE, F. **Industrial Development Through Small-firm Cooperation: Theory and Practice**. Geneva: International Labour Office, 1992

PUGA, Fernando Pimentel. **Experiências de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan**. Textos para Discussão n. 75. Rio de Janeiro: BNDES, 2000

QUADROS, Ruy. **Global Quality Standards, Chain Governance and the Technological Upgrading of Brazilian Auto-Components Producers**. Working Paper n. 156. Brighton: Institute of Development Studies, 2002.

RABELLOTTI, R. **Recovery of a Mexican Cluster: Devaluation Bonanza or Collective Efficiency**. In: Seminário *Clusters* e Sistemas Locais de Inovação: Estudos de Casos e Avaliação da Região de Campinas. Campinas, 1999.

ROSENFELD, Stuart A. **Backing into clusters: retrofitting public policies integration pressures: lessons from around the world**. John F. Kennedy School Symposium, Harvard University, [S.I], March 29-30, 2001.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento Humano, Trabalho Decente e o Futuro dos Empreendedores de Pequeno Porte no Brasil**. Brasília: Edição Sebrae, 2002.

SANTOS, Angela M. M. M.; GUARNERI, L. da Silva. **Características Gerais do Apoio a Arranjos Produtivos Locais**. BNDES Setorial , n. 12, p. 195-204. Rio de Janeiro, 2000.

SCHMITZ, H. **Collective efficiency and increasing returns**. IDS Working Paper 50. [S.I], 1997

SCHMITZ, H. **Collective Efficiency: Growth Path for Small-scale Industry**. Journal of Development Studies, [S.I], v.31, n.4, 1994. Apud: ALBALADEJO, Manuel. Determinants and policies to foster the competitiveness of SME *clusters*: Evidence from Latin America. QEH Working Paper Series – QEHWPS71, Working Paper Number 71. University of Oxford, [S.I], 2001. Disponível em: <<http://www2.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps71.pdf>>. Acesso em: 08/03/2002

SCOTT, A. **The geographic foundations of industrial performance**. In: CHANDLER, A.; HAGSTRON, P.; SOLVELL, O. (Orgs). The dynamic firm: the role of technology, strategy, organization, and regions. New York: Oxford University Press, 1998.

SEBRAE. **Termo de Referência para Mobilização de Arranjos Produtivos Locais**. Versão 2.05, 30 de outubro. Brasília, 2002.

SEBRAE-SP. **Subsídios para a identificação de *clusters* no Brasil: atividades da indústria**. Relatório de Pesquisa. São Paulo, 2002. Disponível em: < http://www.sebraesp.com.br/pesquisa/download_pdf/Clusters_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 10/01/03

SEBRAE-SP. **Sobrevivência e Mortalidade das Empresas Paulistas de 1 a 5 anos: Relatório final**. São Paulo, 2001. Disponível em: < http://www.sebraesp.com.br/pesquisa/download_pdf/MortsobreviveEmpresasPaulistas.pdf>. Acesso em: 05/03/2002

SEBRAE-SP. **Participação das MPEs no total de Pessoas Ocupadas nas Empresas Paulistas: 1995/1999**. São Paulo, 2000. Disponível em: < http://www.sebraesp.com.br/pesquisa/download_pdf/pompe9599.pdf>. Acesso em: 03/05/2002

SENGENBERG, W.; LOVEMAN, G. **Economic and social reorganisation in the small and medium-sized enterprise sector**. In: The re-emergence of small enterprises: Industrial Restructuring in industrialised countries. Geneva: ILO, 1990. Apud: SOUZA, Maria Carolina A. F. de. Pequenas e Médias Empresas na Reestruturação Industrial. Brasília: Edição Sebrae, 1995.

SENGENBERGER, W.; PIKE, Frank (1999). **Distritos industriais e recuperação econômica local: questões de pesquisa e de política**. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Orgs). Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos: o Caso da Terceira Itália. Rio de Janeiro: DP&A, 1999

SOUZA, Maria Carolina A. F. de. **Pequenas e Médias Empresas na Reestruturação Industrial**. Brasília: Edição Sebrae, 1995.

SOUZA, Maria Carolina A. F. de; BACIC, M. J (1998). **Pensando Políticas para as Pequenas Empresas: Importância das Formas de Inserção e as Condições de Apropriação dos Benefícios**. REE, Brasília,, p. 3-16, junho, 1998.

SOUZA, Maria Carolina A. F. de; BOTELHO, Marisa dos Reis A. **A potencialidade da contribuição das redes de pequenas empresas para o desenvolvimento local**. Encontro de Entidades de Economistas do Nordeste, 17. Fortaleza, 2000.

SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. **Governança de Sistemas de MPMEs em *Clusters Industriais***. In: Seminário Internacional “Políticas para sistemas produtivos locais de MPMEs”, Rio de Janeiro, 2002

UNCTAD. **Promoting and Sustaining SMEs *Clusters* and Networks for Development**. TD/B/COM.3/EM.5/2. Expert Meeting on *Clustering* and Networking for SME Development. Geneva, 1998

VARGAS, Marco A.; BRITTO, Jorge; CASSIOLATO, José E. **Instrumentos Financeiros para Arranjos e Sistemas de MPME**. Projeto de Pesquisa: Proposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Locais Produtivos de Micro, Pequenas e Médias Empresas. Nota Técnica 1.11. Rio de Janeiro: IE/UFRJ/Redesist, 2001.

VARGAS, Marco A.; CASSIOLATO, José E. (Coord.). **Arranjos Produtivos Locais de MPE: uma nova estratégia de ação para o Sebrae**. Termo de Referência para Estratégia Piloto Centrada em Arranjos Produtivos Locais. Rio de Janeiro, 2002.

VILLASCHI FILHO, A. **Incubação em Arranjos e Sistemas de MPME**. Projeto de Pesquisa: Proposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Locais Produtivos de Micro, Pequenas e Médias Empresas. Nota Técnica 1.4. Rio de Janeiro: IE/UFRJ/Redesist, 2001.

WILLIAMSON, O.E. **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. New York: Macmillan, 1975. Apud: ALBU, Michael. Technological Learning and Innovation in Industrial *Clusters* in the South. SPRU - Electronic Working Papers Series, Paper No 7. [S.I], 1997.